

平成30年度 第3回議会事務局研究会

研究会参加報告書

林 晴信

2019年2月11日(月・祝)  
マイドームおおさか 8階第5会議室

### 平成30年度 第3回議会事務局研究会

1. 事例報告「西脇市議会1年間の取組概要」 西脇市議会 林晴信
2. 研究報告「第二議会構想について」 京都市 会員
3. 「北海道 議会事務局フォーラム参加報告」 共同代表 高沖秀宣
4. 「10周年記念シンポジウムについて」 和泉市 会員
5. 「10周年記念刊行物について」 共同代表 駒林良則・高沖秀宣

#### ■所感■

議会事務局研究会では、ほぼ1年毎くらいのペースで事例報告をさせてもらっている。今回は「議員定数問題論議の中間報告」「西脇市議会における議選監査委員存廃論議顛末」「一般質問結果を委員会へ付託制度」「陳情制度への新しい取組案」などを報告した。

「議員定数問題論議～」では、「委員会は7～8名が最適の根拠は？」と問われたので「江藤先生らの著書から得た知識であると思う。また6名だと委員長を除く3名で可決となるので、その数に対する感覚的なものであると思う。エビデンスがあるわけではない」と答えた。また「7～8名が委員会として議論する適切な人数というのを6名の委員会で議論している」ことを出すと、全員から笑いが漏れた。当然の反応であると思う。

さらに「15名程度の議会であるならば、委員会は1つということも考えられるのではないか。大きな議会の委員会はそのくらいの人数である」という意見が出た。私からは「事業数から見て全てを1つの委員会ということは適切とは思えない」「委員会の肝は所管事務調査である。所管事務調査が充実しているからこそ委員会の専門性があるのである。所管事務調査が充実していない委員会での結論は少ない委員会で議論したに過ぎない。よって所管事務調査を分割することは専門性を磨くべき委員会としては問題があると思う」と述べさせていただいた。

「議選監査委員～」では、常に「議選監査委員は制度として問題あり」が持論の大津市会員から何かしらの反応があるかと思ったが、特に何もなかった。氏はかつてから「議選監査委員の存廃を議論しないことが一番の問題」と仰っているので、他市の議論の結果は特に問題とはしないのかもしれない。

続く「一般質問～」については、「何故、委員会に付託するのを拒絶する議員がいるのか」「委員会での結果は議会広報紙等に掲載すべきではないか」等

の意見が出た。概ね「個人の一般質問を議会からの政策提案とする取組」「一般質問の質の向上にも繋がる取組」と高評価を得た。

後に三重県自治センター上級研究員の高沖氏からフロー図含め取組を他市の研修にも使わせていただきたいとの依頼があったことを付け加えておく。

「陳情制度～」は提案している素案として意見を聞きたかったが、特に意見等は無かった。ただ「議会に対して出された陳情を委員会だけの結論で良いものなのかどうか」という部分を話した時は、何人かは考え込むふうではあった。正論でいうと会津若松市議会や加西市議会、芽室町議会などが行っているように本会議で議会の意思を示すのが正しいが、便宜的に委員会での意思決定、議員協議会（政策検討会）等の全議員でのオーソライズという手法もあり得るのではないかと思う。

京都市会員の「第二議会」の提案も面白いものだった（別紙参照）

「第二議会」とは現行の地方自治法に規定される議会とは別にもう一つ議会を作ることだという。

これは現行の議会が「議論をしない議会」「会派の意見調整だけで終わってしまっている議会」「市民性の無い議会」「首長迫認型議会」となっていることへのアンチテーゼとして捉えるべきだと思う。

制度としては物議を呼んでいる町村議会のあり方研究会が示した「集中専門型議会」の「議会参画員制度」に近いイメージのものであるように感じた。

現在の議会の「補完型」として捉えるのか「牽制型」として捉えるのか二通りの考え方ができるように思う。

私は「18歳から50歳くらいまでの年齢制限をすると面白いかもしれない」と発言した。西脇市議会のように70歳以上が半数に近いような高齢地方議会にとっては「補完型」として機能する可能性がある。後は半数を女性にするクオータ制も導入すると、より市民性が高まると思う。

「牽制型」とすると、国でいう2院制（衆議院・参議院）に近いものになる。2院制は異なる選挙手法・選出区分でないあまり意味がないが、この辺りをどう制度設計するかがキモだろう。戦前の貴族院などは衆議院とは全く違う選挙手法であったし（そもそも公選職ではない・身分制による互選・勅任制）、参議院の元の言葉、明治政府における「参議」などは、左右大臣の下、薩長土肥出身者の偉人で構成されている（西郷隆盛・大久保利通・木戸孝允・江藤新平らは参議である）

案では、現行の地方議員と同じ選挙区・選挙日を想定しているので（事務経費節約のためらしい）、どう違いを出せるかだろう。公職選挙法の縛りを受けない第2議会議員と、普通の地方議会議員の選挙を同じ時期にすると、公選法

違反の取締り等で制約を受けることになり、結局公選法の縛りを受けるような形になるので、その点も問題であるように思う。

ただ、この第二議会の発想自体は面白いと思った。自治体ごとでカスタマイズできれば、市長の附属機関などより良い効果をもたらす可能性があるように思うし、地方議会にとっては強烈的な刺激となる。そもそも第2議会制度のようなアイデアを出さねばならない地方議会の現状が一番の問題である。議員がこの制度に反対を唱えるくらいなら、まず自分たちの足元を見つめるべきだろう。

第2議会制度の背景にある「本来、議会での討議を経て各議員が賛否の態度を決めるべきところ、実際は、支持者である利害関係者の意向や会派内の意思決定に各議員が拘束される。そのため、多くの現議会では、各議員又は各会派の意思を示す場にとどまり、討議とはなっていない（討議に見せているに過ぎない）ことが多いのではないか」という指摘に、「そんなことはない！」といえる議会がどれほどあるだろうか。

もちろん、西脇市議会も胸を張っていえる状態からは程遠い。

議会のあり方が問われる時代になっているとつくづく痛感する。  
私たち議員が背筋を伸ばし、しっかりその声に応えていかねばならない。

北海道で開催された議会事務局研究フォーラムでは、主に大規模自治体議会や広域自治体議会の議会改革の取組について報告があった。前回の内容とも被るのでここでは省略する。

10周年記念シンポジウムは、8月31日（土）に大阪市内で200人規模の会場で行われることが決定した。議会事務局関係者、研究者、首長、議員、市民など多彩な顔ぶれでのシンポジウムになることが予想される。内容は今から詰めるとのことであるが楽しみである。

西脇市議会からも多くの参加を望みたいところである。

10周年記念刊行物は、議会事務局研究会10年の歩みの記念誌とする案、また出版社を通じて「新時代の議員必携マニュアル（仮称）」を作るかの意見調整中である。「議員必携マニュアル」については是非とも1部分書かせてもらいたいと思っている。採用されるかどうかはわからないが。

## 第二議会構想について

京都市 会員

### 第1 はじめに～第二議会の設置を構想した理由

#### 1 多くの国民の政治に対する態度

無関心、忌避、無知

#### 2 自治体への住民の意思の限定された反映方法

選挙、パブコメ、請願、陳情、自治会経由…

#### 3 ねらい

##### (1) 自治体における団体自治及び住民自治の活性化

政治を話題にしにくい風潮からの脱却

議員のなり手の増加（サラリーマン等から人材を発掘）

住民と議員との距離感を縮めることによる相互理解の向上

住民の意思（埋もれた民意）の反映度の向上

現行の議会（以下「現議会」という。）の意思形成への影響

現議会の改革の参考（議会改革の試行にもなり、現議会の制度の再考を促す。）自治体発の民主主義改革

##### (2) 討議する議会の実現

本来、議会での討議を経て各議員が賛否の態度を決めるべきところ、実際は、支持者である利害関係者の意向や会派内の意思決定に各議員が拘束され。そのため、多くの現議会では、各議員又は各会派の意思を示す場にとどまり、討議とはなっていない（討議に見せているに過ぎない）ことが多いのではないかと。

注 現職の議員個人に対する批判ではない。

宇野重規『〈私〉時代のデモクラシー』（岩波新書、2010年）

191～192 ページ

デモクラシーとは何も、あらかじめ存在する「民意」を、選挙を通じて確定し、実行する過程に尽きるものではありません。むしろ、何が「私たち」の共同の意志なのかを、相互の議論と交渉を通じて一步一步確認していく作業が、デモクラシーの中核をなすはずで。

## **第2 第二議会とは**

### **1 設置の可否**

自治体の会は地方自治法、選挙制度は公職選挙法でしか定められないというドミナント・ロジック（dominant logic 支配的な論理）（北川正恭氏のいう固定観念、思い込み）の存在

→ 議決に法的な効力を持たせなければ、条例による設置も可能（参考：住民投票条例）

法的に検討を要する点：第二議会の議員の地位（第5を参照）

### **2 設置の効果**

重大な政策の是非を問う住民投票制度を条例で定めても、その結果に自治体は拘束されない。附属機関の答申も同様である。

しかし、事実上の影響力は絶大である。

第二議会を条例により置き、事実上の影響力を及ぼすことができれば、第二議会は、その役割を果たしたといえる。法的な効果がなくても、政治的にはこれで十分ではないか。

討議の過程を見せれば、無視できないのではないか。

### **3 基本的な内容**

現議会とは別に、平日の晩又は休日に開会することを原則とする第二議会を設置する。これは、現議会の擬似議会（現議会になぞらえた、似せた議会）である。

討論型世論調査の発展型の性格を併せ持つ。

審議する場所は、現議会と同じ場所とし、定数も同じとする。

選挙及び議会運営については、できる限り公費の支出増並びに執行機関及び議会事務局の負担増を回避する仕組みとする。

## **第3 第二議会の選挙**

### **1 選挙人**

現議会の選挙と同じとする。

### **2 被選挙人**

満18歳以上であれば、公務員を含め、誰でも可能とする。ただし、乱立を避けるため、供託金（例えば、5万円）を納めさせる。

### **3 選挙運動**

公職選挙法のような制約を設けない。

選挙運動に係る公費の支出はなしとする。ただし、自治体の広報紙に1回だけ候補者の広報を載せる。

### **4 選挙日**

現議会の選挙日と同じとする。選挙区、定数及び任期も同じとする。

## **第4 第二議会の運営**

### **1 会期**

通年とする。

### **2 議会への出欠及び審議内容**

I C T（情報通信技術）を活用して記録し、審議内容を含め、全て公開する。

### **3 審議の対象及び方法**

全ての議案を審議する必要はなく、審議する議案をその都度決定できることとする。

委員会の構成は、自由とする。

原則として、現議会よりも先に審議を行い、議決をする（議決に法的な効力はない。）。

執行機関の答弁者は、役職を問わず誰でも良いこととする。

経費の節約のため、タブレットを使用し、紙を使用しない（議員個人が印字して持参することは可）。

## **第5 第二議会の議員の地位**

### **1 現議会の議員に関する地方公務員法の規定**

特別職（第3条第3項第1号）

### **2 現議会の議員に関する地方自治法の規定**

議員報酬の支給が必要（第203条）

### **3 現行の規定の適用の検討**

① 地方公務員法第3条第3項の規定は、特別職を限定列挙している。

そのことを踏まえると、同項第1号の「就任について公選によることを必要とする職」は、公職選挙法に基づく選挙により選ばれた者を指していると解される。第二議会の議員は、同法に基づく選挙により選ばれた者ではないので、同号は適用されない。

② 第二議会は、地方自治法上の議会ではない。よって、第二議会の

議員は、同法第203条の規定の適用を受けないと解される。

③ 地方公務員法第3条第3項第2号の委員会は、地方自治法第13

8条の4第1項の執行機関としての委員会又は同条第3項の執行機関の附属機関である。しかし、第二議会は、現議会の擬似議会という性格上、執行機関でもその附属機関でもないと考えべきである。したがって、同号は適用されない。

④ 地方公務員法第3条第3項第3号については、地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）が2020年4月1日から施行され、地方公務員法第3条第3項第3号の規定が厳格化（臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職が「専門的

な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。」に厳格化) されるため、適用できないと解される。

#### **4 新たな方法の検討**

第二議会議員は、法的には議員ではなく、業務受託者とする。

自治体は、各第二議会議員と業務委託契約を締結する。

条例では、第二議会の運営の基本的な事項のほか、業務委託契約で定めるべき内容を規定する。

#### **第6 終わりに～今後の取組**

##### **1 第2から第5までの更なる検討**

##### **2 条例案の検討**

現議会及びその議員に関する法律の規定のうち、どの規定を準用するのか、具体的にどのような独自の規定を置くのかについて検討する。

##### **3 中長期の取組**

- ① 2023年の統一地方選挙において、少なくとも1つの自治体で実施
- ② 実施した自治体での検証
- ③ 第二議会の改善案の検討
- ④ 実施する自治体を増加させるための活動

#### **○地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）**

第一百三十八条の四 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。

##### **2 略**

3 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

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。

第二百三条の二 普通地方公共団体は、その委員会の委員（中略）に対し、報酬を支給しなければならない。

2 前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。

ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。

3 第一項の職員は、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。

4 報酬及び費用弁償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。

### ○地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）

（一般職に属する地方公務員及び特別職に属する地方公務員）

第三条地方公務員（地方公共団体及び特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第二項に規定する特

定地方独立行政法人をいう。以下同じ。）のすべての公務員をいう。以下同じ。）の職は、一般職と特別職とに分ける。

2 一般職は、特別職に属する職以外の一切の職とする。

3 特別職は、次に掲げる職とする。

一 就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職

一の二 地方公営企業の管理者及び企業団の企業長の職

二 法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの

二の二 都道府県労働委員会の委員の職で常勤のもの

三 臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職

四 地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの

五 非常勤の消防団員及び水防団員の職

六 特定地方独立行政法人の役員