

総括的な論点整理(案)に対する意見

令和2年4月23日

全国都道府県議会議長会

目次

1	広域連携	1
2	都道府県による補完	1
3	都道府県を超えた広域的な課題への対応	2
4	公共私連携	2
5	地方議会	3
(1)	総論	3
(2)	議員の法的位置付け、議員報酬のあり方等	3
	＜議会の法的位置付け＞	4
	＜議員の法的位置付け＞	4
(3)	立候補環境の整備	5
(4)	無投票当選の増加	5
(5)	地方議会に関する総括	5

1 広域連携

今後も人口減少・高齢化が加速し、また、施設・インフラ等の資源や専門人材に限られていく中においても、地域の多様性を前提として、持続可能な行政サービスの提供体制を維持、確保していく方法を地方公共団体が自ら選択していくことが重要である。

今回の「総括的な論点整理(案)」(以下「論点整理(案)」という。)では、連携施策への十分な参画を担保する仕組みとして、「連携計画作成市町村が、連携施策のPDCAサイクルとして、計画の作成に当たっての合意形成、計画の進捗管理等に取り組むに際し、合意形成過程のルール化や、進捗管理への適切な関与等により、相手方の市町村の十分な参画を担保する仕組みを設ける」等の指摘がある。

確かに、広域連携を進める上での課題解決は重要と考えるが、市町村の自主的な取り組みとして進めてきた広域連携に、新たな義務付け等を加えることともなり得るので、検討に当たっては、基礎自治体起点の発想を重視し、まず市町村の意見を十分に聴く必要があるのではないかと考える。

また、論点整理(案)では、「市町村相互間の協議によって連携計画の作成等を行う場合には、連携の枠組み形成や連携の具体的な取組の内容についての市町村間の合意形成は、(中略)都道府県が、市町村の助言や調整、支援の役割を果たしている役割を積極的に担う」との指摘がある。

市町村間の合意形成のため、都道府県が連絡調整機能を発揮することは当然である。しかし、都道府県と市町村の対等・協力の関係から考えると、都道府県の果たす役割が、過剰な関与とならないように留意する必要があるものと考ええる。

その上で、地域の代表であり、また、地域の実情も熟知している我々都道府県議会議員であれば、関係市町村議員と情報の共有等を行いながら、市町村間の合意形成に向けた協力ができるものと考えるので、こうした議員の役割等も含めた整理がされることを期待する。

2 都道府県による補完

広域連携が困難で、技術・能力を有するスタッフを単独で確保できない等、「都道府県による補完」が必要なところがある。これは、連携中枢都市圏等のエリアでも生じるものと思われる。

しかし、都道府県においても、市町村合併、市町村への権限移譲、行政改革の推進等により、都道府県で違いはあるが、行財政上の制約があることも事実と考える。

こうした中でも都道府県は、その区域内に責任を有する広域自治体として、市町村に対する補完・支援を行っていくという役割を、今後も果たしていかなければならない。そのためには、補完の必要性等を明確にし、また、住民の理解を得ていかなければならない。

論点整理(案)では、「協働的な手法の活用を含めて、都道府県がきめ細やかに個別的な補完・支援を行うに際しては、地方自治法の連携協約を活用して、都道府県

と市町村が連携して事務を処理するに当たっての役割分担を明確化することが有用ではないか」との指摘がある。

私共、地方議会議員は普段の活動から、地域の意見、課題、情報の収集や集約に努めている。地方自治法の連携協約を活用すれば、都道府県と市町村の役割分担が明確化されるとともに、関係地方公共団体議会の議決も必要になる。こうした重要課題を議会としても十分審議できるようになるので、住民に対する説明責任を果たしていけるものと考えている。

なお、連携協約は、地方公共団体にとって柔軟に使える制度としたところに特色があるとも言え、制度見直しに当たっては、あまり硬直的な制度にすることがないよう配慮することが必要である。

また、論点整理(案)では、議論の材料として、「地域の未来予測」を整理し、「首長、議会、住民等がともに、地域における変化を見通し、資源制約の下で何が可能なのか、どのような未来を実現したいのか議論を重ね、ビジョンを共有していくことが重要である」と指摘している。このビジョンの共有に当たっては、地方創生に向けて各地方公共団体に取り組む総合戦略との関係性を明確にする必要があると考える。

3 都道府県を超えた広域的な課題への対応

これまでも、全国都道府県議会議長会において、地方創生、コロナ対策及び東日本大震災等災害対策等広域的な課題解決への取組や、研究会、研修会等を開催し、地方議会活性化策等について議論・研究等を進めている。また、地域ごとの議会でもブロックを形成し、共通課題解決に向けそれぞれ活動しているが、私の京都府が所属する近畿圏では、2府8県議会でブロックを形成し、連携を密にしながら、近畿圏の共通課題の解決、情報共有のため、会議や議員交流フォーラム等を開催し、意見交換するとともに、議員間の連携・交流も図っており、課題の解決に向けた施策に結びつけている。引き続き、自主的な取組を続けていく所存である。

なお、論点整理(案)では、都道府県を超えた広域的な課題への対応について、「広域的な視点に立った戦略的な対応が課題」との指摘があるが、戦略的とはだれが立案し、構築していくのか、明確にする必要がある。

4 公共私連携

今回のコロナ危機への対応も、医療、流通、サービス等の各業界からの支援及び理解を得ながら、公共私団結しなければ乗り越えられないものであり、連携は重要と考える。

我々地方議会議員は、公職に就いていることはもとより、地域においてNPOや企業の役員を兼ねていることも多く、その存在がまさに公、共、私という側面を有しており、また、地域の実情を熟知している。今、どんな問題に直面し、何が求められているのかを誰よりも把握し、住民の気持ちを慮ることができると考えている。

このため、日々の活動の中で、地域住民や団体等の多様な意見や利害の調整は可能である。地方議員自らが積極的にプラットフォームに係わり、地域のコーディネーター役を務めていけば、より公共私連携を進めていけるものと考えている。

一方で、論点整理(案)では、「簡便な法人制度としての意義を維持しつつ、不動産等を保有する予定の有無に関わらず、地域的な共同活動を行うための法人制度として再構築すべきではないか。その際、個々の活動実態に応じ、必要に応じて、事業運営の透明性や適正性の確保を図る観点から、監事を選任し、業務の執行の状況を監査することや、一般社団法人等と同様の計算書類等を作成することが考えられる」と指摘がある。

制度の検討に当たっては、少子高齢化や過疎、合併等の影響を受けつつも、それぞれの地域の自主的判断に基づく活動が、持続可能なものとして継続的に取り組まれることができるように「地域を応援し、支援する」という視点に立って制度化することが必要と考える。

また、事業運営の透明性や適正性の確保は理解できるが、監査や計算書類等の作成等により、地域的な共同活動という組織運営が煩雑にならぬように工夫することも重要である。

5 地方議会

(1) 総論

論点整理(案)では、議員のなり手不足に対する当面の対応として、「議員の法的位置づけ」を始め、4点が挙げられているが、いずれも早急に対応すべきものであると考える。

本会では、議会の機能強化に加え、最近の地方議会を巡る問題の状況等を踏まえた検討を行うため、令和元年5月、有識者で構成する「都道府県議会制度研究会」を設置し、令和2年3月、23の提言事項からなる報告書(以下「報告書」という。)を取りまとめた。論点整理(案)で、なり手不足の要因として挙げられたほとんどの事項は、報告書でも提言されており、以下は、その提言を踏まえた意見である。

(2) 議員の法的位置付け、議員報酬のあり方等

論点整理(案)では、「議員の法的位置づけ」が挙げられているが、報告書では議員だけではなく、議員により組織される議会についても法的に位置付けるよう提言しており、両者を以下のとおり地方自治法に規定するよう具体的な条文案(下線は改正部分)を示している。

〔議会の設置〕

第八十九条 普通地方公共団体に、議会制民主政治における意思決定機関として、住民を代表する選挙された議員をもつて組織される議会を置く。

〔議会の権限〕

第九十五条の二 普通地方公共団体の議会は、次条(第 96 条)に規定する議決により当該普通地方公共団体の事務の方針を決定し、並びにその管理及び執行を監視する。

[議員の職務等]

第八十九条の二 普通地方公共団体の議会の議員は、常に、当該普通地方公共団体の住民の意思を適切に把握し、及び当該普通地方公共団体の事務に関する調査研究その他の活動等を行うとともに、その有する識見を活用し、自らの判断と責任において、議会の審議に参加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、議会制民主政治におけるその職務の重要性を認識し、その識見の向上に努め、全力を挙げてその職務を行わなければならない。

③ 普通地方公共団体の議会の議員は、他の職務に従事する場合において、議員の職務を行つたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。

<議会の法的位置付け>

地方議会は、憲法において「議事機関」とされるが、それ以上の法的規定は設けられていない。こうした点が、住民から見て、地方議会の位置付け、権限が分からないと指摘される要因の一つであると考えられる。

このため、地方自治法に、地方議会を地方公共団体の意思を決定する政治的な役割を担う機関として位置付ける(改正条文案(以下「条文案」という。)第 89 条)とともに、議会の権限(条文案第 95 条の 2)について規定する必要がある。

<議員の法的位置付け>

地方議員は、名誉職のイメージが未だに一部に残っている。また、議会は会期中のみ存在する機関とみなされることが多く、それが議員が非常勤と誤解される要因にもなっている。しかし、実態は、議会閉会中も住民からの要望聴取等に時間を割き活動しており、365 日、年中無休の仕事と言っても過言ではない。そうした議員活動の実態を踏まえ、報告書では、「今後、議員のあり方を考えるに当たっては、議員を職業として位置付け、それに見合う報酬に改定する等の措置が必要と考えられる。」としている。

論点整理(案)では、「議会や議員の活動が多様である中で議員のあり方を国において一律に規定すること」への懸念が指摘されているが、世間一般の名誉職というイメージ、非常勤という誤解された議員像を変えるためには、実態を踏まえた議員活動に法的根拠を与える(条文案第 89 条の 2 第 1 項)必要がある。

また、論点整理(案)では、「議員の位置づけの法制化については、法的効果が不明確である」との指摘もあるが、条文案においては、議員の識見向上の努力義務及び職務優先義務(第 2 項)や、兼業する議員を想定した不利益取扱いの禁止(第 3 項)を規定しており、法的効果は発生する。

議会・議員の位置付けを法制化することにより、地方議会関係者は、議会・議員の役割や活動を住民に分かりやすく説明していくとともに、議員も一層自覚をもって議会活動、政務活動に励むことができるものと考えているので、是非、法制化をお願いしたい。

(3) 立候補環境の整備

選挙に立候補するためには、選挙の準備、告示後の選挙運動、さらには当落に関わらず選挙後の対応等相当の期間を要することとなり、民間企業に勤務する者が通常の有給休暇により対応することは難しい。

しかし、現行の取扱いは、公民権行使の時間に関する賃金については有給である必要はなく、また、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恐れのある場合には普通解雇は許容され得るとされている(東京高判昭和58(1983)年4月26日(昭和55(1980)年(ネ)679号))。

被選挙権の行使と同じく公民権行使の一つとされている裁判員への就任については、裁判員として仕事を休んだことを理由に解雇等の不利益な取り扱いをすることを法律上禁止(裁判員の参加する刑事裁判に関する法律第100条)しており、このような例を参考に、民間企業に勤務する者が議員に立候補するに際して、職場において不利益な取り扱いがされないことがないよう法的に整備することが必要である。

(4) 無投票当選の増加

無投票当選は候補者に問題があるわけではないが、代表民主制の本質からすると問題があると言わざるを得ず、また、選挙公報が発行されないことにより当該候補者がどのような政策を有しているか住民は知る機会を奪われるとの指摘もある。

都道府県議会議員選挙においては、無投票当選者数の割合が増加しており、とりわけ1人区において顕著である。

このため、1人区を解消できるようにするための方策として、選挙区の設定は現行どおり市町村(指定都市の区を含む)を単位とした上で、条例により、市と市の合区が弾力的にできるようにする必要がある。こうすることにより、2人区以上の選挙区を柔軟に設定できるようになり、競争性を増すことが期待できる。

(5) 地方議会に関する総括

以上、議員のなり手不足に対する当面の対応として挙げられた事項を中心に意見を表明した。報告書では、「女性が立候補しやすく、議員となった後も活動しやすい環境を整備する」ことを提言している。この点についても、論点整理(案)のなり手不足に対する当面の対応に盛り込む必要があると考える。

なお、新型コロナウイルス感染症が全国的に拡大し、住民は生活や経済活動に多大な影響を受けており、都道府県や市町村の対応に注目が集まっている。首長は、限られた時間、確かな情報がない中で、様々な案件について重要な判断を下す必要がある。そのため、議会としては、その判断が住民の信頼を得られるよう、首長と一緒に十分議論し、ともに責任をもって対応していくことが重要であると考えている。

報告書では、その他にも、議会の機能強化等に係る制度改正事項や、全国的又は各議会で行き組む事項を提言している。本会としては、報告書を受け、全国的又は各議会で行き組む事項は、積極的に実施していくが、これまで提言している議員の法的位置付けや厚生年金への加入等の制度改正事項については、国において対応すべき喫緊の課題である。論点整理(案)の「今後の検討の方向性」では、「住民自治に根差した地方行政を実現するため、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要があるのではないか。」とされているが、地方制度調査会においては、これらの事項を審議事項の対象とすることはもとより、近々に一定の結論が得られるよう審議を進めることを強く望む。