

地方議会の位置付け等の地方自治法での明文化

- 地方議会、地方議会議員について、次の3点を地方自治法に明確に規定していただきたい。
- 地方議会は、住民が選挙した議員をもって組織されること
- 地方議会は、地方公共団体の意思決定を行うこと
- 地方議会議員は、住民の負託に応え、自らの判断と責任において、その職務を行うとともに、調査研究その他の活動を行うこと

現行の日本国憲法、地方自治法

日本国憲法

第九十三条 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。

- ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

地方自治法

〔議会の設置〕

第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。

今後の地方議会・議員のあり方に関する決議 ―地方議会が直面する喫緊の課題への対応―

令和2年5月27日

日本国憲法は地方議会を「議事機関」と規定している。議会の位置付け、役割については、様々な機会等を捉え、住民に理解を求めているが、「議事機関」以上の法的規定はなく、こうした点が住民から「議会が見えにくい」と言われる要因の一つとなっている。

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い。そのことが議員が、非常勤と誤解される要因となっている。議員活動の実態は、議会閉会中も住民からの要望聴取に時間を割く等、年間を通じて仕事をするものとなっている。今後は、議員を職業として位置付け、併せて職務に応じた処遇とする必要がある。

議員で構成される議会は、地方公共団体の意思決定機関としての役割を担い、長と同じく地方公共団体を構成する機関として、二代表制という表現で位置付けられてきた。地方分権改革の推進等により、議会制度改革も一定程度行われてきているが、更なる議会審議の活性化等が求められている。

このほか、投票率の低下、無投票当選の増加、立候補しづらい環境、女性議員や若い議員の不足等についても、大きな課題となっている。

こうした地方議会が直面する喫緊の課題について検討するため、本会は、令和元年5月、有識者を委員とする「都道府県議会制度研究会」（以下「研究会」という。）を設置し、令和2年3月、23の提言事項を内容とする報告書を取りまとめた。本会は、研究会から提出された報告書等を踏まえ、喫緊の課題への対応として、以下の事項を決議し、早急に実現することを強く求める。

1 議会・議員のあり方

（1）議会の位置付け、権限を明確化すること【地方自治法改正事項】

議会を団体意思決定機関として位置付けるとともに、議会機能を明確化するため、議会の権限を規定すること。

条文案

（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※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。※第96条を指す。

（2）議員の位置付け、職務等を明確化すること【地方自治法改正事項】

地方分権改革の推進等により、議会の役割が増す中、議員は専門的な公選職としての役割を果たすことが求められており、議員を職業として位置付け、併せて職務に応じた処遇とすることが必要である。働き方改革の進展等により、今後も議員の兼業は想定されるが、議員の職務を果たすためには相応の責任と活動を伴うものとならざるを得ず、議員としての活動を行うに当たって、支障がないよう規定すること。

条文案

（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。

以上でございます。

○山本委員長　ありがとうございます。

宍戸委員、お願いします。

○宍戸委員　東京大学の宍戸でございます。手短に2点申し上げたいと思います。

第1に、事務局の資料1の10ページ、法律に規定するイメージでございます。このうち1番目、2番目はそうかなと思いますけれども、3番目について、後で事務局にお教をいただきたいのは、この負託、あるいは誠実に職務を行わなければならないというのが、地方自治法の議会に関する第9節の規律でありますとか、懲罰の根拠になり得るような位置付けなのか。心構えであるとしみますと、必ずしも直接的に規律ないし懲罰の対象になるような規定ではないという位置付けだろうと思いますけれども、そうだとすると、法律的にどのようにきっちりその趣旨が明確になるように書くかという問題があるかと思うので、その点について、どのように今のところお考えなのかを確認させていただきたいというのが1点目でございます。

2点目は、議会におけるデジタル化の問題でございまして、スライドで言うと15枚目のところでございます。これについて、先ほどそちらの会場の方では表決についてはオンライン審議から外す方向での御発言もあったように伺いましたけれども、私は表決も含めてオンライン会議の対象とすることを丁寧に検討すべきでないかと思っております。

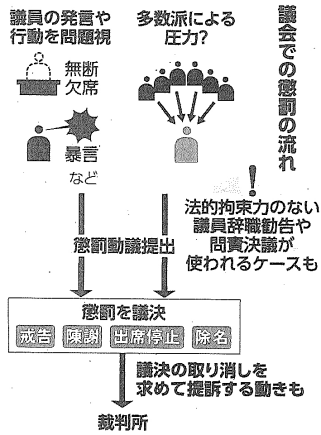
第1に、圧力の問題がございましたけれども、議場においてそれが公開されて、そこで色々な傍聴人とかから圧力を受けるというのは、事実上の心理的なものでありまして、むしろそれは大事なことでございます。なればこそ、オンライン会議を議論する上で重要なのは、オンラインで参加している議員さんの活動が、まさに議場において傍聴人から見えるのと同じ状態が確保できるかということであり、逆に言いますと、そこが確保できるのであれば、それは審議であれ表決であれ差がないと考えるべきだと思います。

表決についての圧力の固有の問題は、議員がまさに表決をする、団体意思を形成する、議会の機関意思を形成する際の投票において、議場において議長の議場整理権の下において、その外から物理的あるいは心理的な、まさに投票行動に直接不当な影響をこうむるような外部からの圧力を排除する事態が、まさに自治権・自律権において行われるところ、議員が議長の議場整理権が及ばないような環境において、そのような圧力を受けて投票が曲がるということがないかどうか。これが本来審議とは、別の投票についての固有の問題であり、そこについてきっちりとした検討をすることで確保できるのか、例えば参事の方をそこに派遣したらいいのではないかな等々の問題をきっちり検討するという論点のはずでございます。そのような検討をする前の段階で、投票はあらかじめオンライン審議から外すというのは、私はいかななものかと思っております。

この種の議論については、繰り返しになりますが、国会のオンライン審議の議論であったり、あるいは都道府県議長会のもとで、河村先生の研究会において、まさに議事プロセス全体の中でどうすべきかという点の丁寧な御検討があると思いますので、やはりそれを

Sunday Wide

荒れる地方 懲罰動議83議会



議員の言動に問題があるとして、この4年間で懲罰動議が提出された地方議会が、少なくとも38都道府県、83議会あることが朝日新聞の全国アンケートでわかった。議員としての資質が問われた事例のほか、多数派による少数派への圧力が窺われる事例もあった。

アンケートは、都道府県と市区町村の全1788議会に送付し、回答を得た。昨年12月末までの4年間の状況を聞き、その後の修正も踏まえて集計・分析した。集計の結果、38都道府県の47市4区28町4村、計83議会を理由に議員の資質が疑われた。

（全体の約4・6％）で懲罰動議が提出されていた。

同僚議員を脅迫し、執行猶予付きの有罪判決を受けた事例があったほか、同僚議員らへの暴言や侮辱、議会の無断欠席などを理由に議員の資質が疑われた。

「いじめ」をPRするため、栃木県鹿沼市が新たに作った旗と佐藤信市長は2020年1月

議長選を控えた2021年4月10日、岡山県鏡野町の男性のもとに、当時現職の沖田清明元町議(66)から電話があった。「推してもうえるか、もろえんかだけ教えてえや」。半月ほど前から同様の要求を繰り返して受けていた。

沖田氏は18年務めたベテラン。男性が「自分の意思で入れます」と断ると、沖田氏の口調が鋭くなった。「宣戦布告とみなす。絶対首ごっちゃるけん、覚悟しとけよ」。沖田氏は議長選に落選した翌日、議員控室で別の町議に「絶対潰しちゃうけえ。親からもつうた命じゃけえ、粗末にはするなよ」と声を張り上げた。

沖田氏は職務強要と脅迫の罪で起訴された。執行猶予付きの有罪判決が確定した後の同年10月、特別多数決で議員の職を奪

同僚議員脅迫 ヒトラー写真持ち込み

「除名の懲罰が決まった。沖田氏は取材に「言葉遣いや行動は反省しとります」とする一方、「パワハラやセクハラも、そのつもりはなくても」と話した。と言われたら終わり」と話していた。

こうした議員の言動が原因のトラブルは、各地で起きています。

栃木県鹿沼市議会では20年3月4日、自民党の鯉原一男市議員(75)が、第2次世界大戦中のナチス・ドイツの独裁者ヒトラーと、シンボルのハーケンクロイツ(ナチ十字)の写真を一般質問で掲げた。

鯉原氏は、同市が特産のイチゴをモチーフに「いちご市旗」を作り、国旗や市旗とともに庁舎前で掲げはじめたことを問題視。「独裁者はこの旗(ハーケンクロイツ)のもと、善良な国民を扇動へと導いた。旗のもつ怖さがここにある。議会が承認されていない旗を、掲揚するといふのは軽々しすぎる」と、ヒトラーを引き合いに佐藤信市長(76)を批判した。

佐藤市長は抗議し、市議会では懲罰動議が出されて「陳謝」の処分が決まった。鯉原氏は陳謝文を朗読したが、今月の取材では「独裁者」といえばヒトラーと連想した」と改めて主張した。

一方、佐藤市長は「いちご市旗は議決案件ではない」と鯉原氏の主張に反論。「写真を掲げる行為自体が常識外。欧州ではたいては済まされない」と話した。

懲罰もの言う議員への「圧力」か

懲罰が「もの言う議員」への圧力に使われているとの指摘もある。

「なぜ？懲罰なのか！」。20年11月付の神奈川県湯河原町議会広報紙にこんな見出しが躍った。4月にわたり組まれた土屋由希子元町議(40)への「懲罰特集」。同年9月、町議会が土屋氏への懲罰を決めたことについて、「秘密会の議事を他に漏らしてはいけない」とする議会内部のルールを破った」と書かれていた。

きっかけは土屋氏の一般質問だった。町議会特別委員会の秘密会で、町民の氏名や住所などが載った町税などの滞納者リストを町が議員に配り、回収してないことを問題視した。10年以上続く慣行だった。

この質問の回収に関する部分は、秘密会の内容に触れるとして議事録から削除された。土屋氏は質問内容をSNSで公開し

是非の判断求めて 相次ぐ訴訟

裁判所は長らく除名以外の懲罰を、議会の「内部規律の問題」として、審査の対象外としてきた。だが近年は、その是非の判断を求める訴訟が相次いでいる。

背景には20年11月、宮城県岩沼市の大友健市議(73)が出席停止の懲罰の取り消しなどを求めた訴訟で、最高裁が判例を変え、除名に限ってきた司法審査の対象を出席停止にも広げたとがある。

大友氏は16年、海外での結婚式に出席した同じ会派の議員が、委員会を欠席したとして陳謝の懲罰を受けた際、この同僚

「だが、町議会は秘密の漏洩だとして陳謝を可決。拒否すると出席停止1日が加わった。」

翌21年1月、土屋氏は横浜地裁に提訴。同地裁は今年2月、町議会広報紙の記載について、

「『事実とは認められない』と断じ、謝罪広告の掲載や慰謝料20万円の支払いを命じた。土屋氏は「意見を言う議員を悪者にして、黙らせよう」という意図を感じる」と憤る。町は控訴している。

議員辞職勧告や問責の決議でも、「圧力」と取られかねない事例がある。

愛知県弥富市議会は20年9月、約20年前からオンプズマン活動を続ける加藤明由市議(70)への辞職勧告を議決した。加藤氏は同年2月に初当選する前から、行政監視を続けていることと知られていた。同僚市議がオンプズマン活動を問題視し、辞職勧告決議に至った。

ところが、決議にあった「議員がオンプズマン活動を行うことは本来の趣旨に合致しない」となどの文言が批判を招き、議会は急きょ「両立可能」とする内容の請願を採択した。

だが、決議は取り消されず謝罪もありません。加藤氏は辞職勧告を主導した一人として、平野広行市議(72)を提訴。平野氏は「何でも反対で行政の足を引っ張る方がおかしい」と和解勧告を拒否している。

住民も関心持ち続けて

榊原秀訓・南山大教授(行政法学) 脅迫や暴言は論外だが、多数派と首長が結びついて暗黙のルールで政策や議事を動かす、異議を唱える議員を抑圧することもある。住民が選挙後はお任せにして関心を失えば、議会や議員はでたらめなことをしかねない。住民も日常的に議会や首長の活動に関心をもちつづけることが期待される。

げの意向が示されており、これでは法改定によって臨時・非常勤職員の処遇は改善されません。それどころか後退することにもなります。こういうことを認めるんでしょうか。

○政府参考人(高原剛君) 御答弁申し上げます。

今般の改正法案の趣旨は、臨時・非常勤職員の適正な任用や勤務条件の確保を図るものでございます。各地方公共団体においてはこうした趣旨に沿った対応をしていただくことが求められるものでございまして、総務省といたしましては、本改正法案を成立させていただいた際には、今夏をめどに発出する予定のマニュアルなどにその旨を盛り込み、地方公共団体に対してしっかりと助言を行ってまいります。

いずれにいたしましても、従前、臨時・非常勤職員として任用していた者を新たに会計年度任用職員として任用するに当たりましては、各地方公共団体において十分に議論した上で丁寧に対応していただくことが重要であると考えております。以上でございます。

○山下芳生君 高市大臣、幾ら手当をオンしようと思っても、財政措置がなければできない。なければこういうふうな同じ枠の中であちこちやり取りするだけに終わってしまう危険性もありますので、法改定に伴う財政措置、どうしても必要じゃないですか。

○国務大臣(高市早苗君) 本日、何度か答弁をさせていただきまして、地方公共団体の実態なども踏まえながら、地方財政措置についてもしっかりと検討してまいります。

○山下芳生君 最後に、学校教員における非正規雇用問題について文部科学省に聞きます。

全国の地方自治体に六十五万人いる臨時・非常勤職員のうち、九万三千人ほどが教員、臨時的任用の教師の方あるいは非常勤講師の方となっております。小学校一年は三十五人、二年生以上は四十人など、クラス編制に応じて配置される教員については国庫負担金が出されておいて、さらに自治体独自に少人数学級としておいて、さら

ります。

配付した資料に、国の負担金が出ている公立小中学校の教員定数の標準に占める正規教員の割合を示しております。これを見ますと、定数中、正規教員の占める割合は全国で九三%にとどまっております。都道府県別に見るとかなりばらつきがあります。国庫負担金が出る定数内なのに、正規の職員ではなく非常勤講師、臨時的教員など非正規雇用が一部以上を占める県がたくさんある。樋口文部科学政務官、これは問題ではありませんか。

○大臣政務官(樋口尚也君) この教員の任用につきましては、任命権者であります都道府県の教育委員会等の権限に属するところでございますが、任用の際には、法令の趣旨等踏まえて、就けようとする職務の内容や勤務形態等に応じて適切な任用根拠を選択していただくことが必要であります。

いわゆる非正規雇用の非正規教員につきましては、様々な教育課題などへの対応など重要な役割を担っている一方で、勤務時間や任用期間の都合により、児童生徒への継続的な指導や教職員間、地域や保護者との連携に制約が生じるといったような懸念や、雇用が安定せずに正規教員と同じ待遇が保障されていないなどの課題も指摘をされているところであります。このため、教育の機会均等や教育水準の維持向上等を図る観点から、仮に非正規教員の配置により教育に支障が生ずるという場合には、可能な限り正規教員が配置されることを望ましいというふうに考えております。

○山下芳生君 学校職場であれ自治体職場であれ、やはり恒常的な仕事については正規職員が担うようにすべきで、これが原則であるということをおし上げて、時間が参りましたので質問を終わります。

○片山虎之助君 片山です。それでは質問します。

まず、この両法案の審議の前に、前回の質問で積み残したのがありますので、質問はしたんです。

けど答弁いただいていないので、それを済みません。お願いします。

この前、道州制の話をして、道州制というのは私は必要だと思わなければならない。もう一つ評判がよろしくない。一つは、基礎自治体の市町村が割に理解していない。これについては総務省の方から答弁ありましたから、いいですわ。

もう一つは、メリット、デメリットがよく分からない。それは政府の方がちゃんと説明をしない。あるいは、あるいは政府なり関係者が、こういうことを申し上げたんですよ。例えば、道州で大きくなれば、市町村の世話がちゃんできるか、住民が親近感を持つか、距離が離れますからね、住民が親近感を持つか、協力するか。あるいは、場末論というのが必ずある、大きくしたときには、中心はいいけど、場末がいっぱいできると。で、そうじゃないんだということをちゃんと分らないと、私はなかなか応援しよう、賛成しようということにならないと思うんですが、松本副大臣、済みませんわね、簡潔に答えてください。

○副大臣(松本洋平君) お答えを申し上げます。道州制のメリット、そしてデメリットというお話がございました。今委員からも御紹介いただいたところでありますけれども、例えばメリットにつきましては、東京一極集中の是正であったり、個性豊かで活力に満ち安心して暮らすことのできる地域社会の形成、国家本来の機能の集中、強化、国、地方を通じて行政の簡素化、合理化などが考えられるというふうに考えております。

一方で、懸念や課題といたしましては、市町村合併が前提とされているのではないかと懸念など基礎自治体の在り方と道州による補完の在り方、住民との距離が広がって住民自治が形骸化するのではないかという懸念、また、道州内、道州間の格差拡大の懸念などが考えられているところがあります。こうした懸念、課題への対応も含めまして現在

与党におきましても検討されているところでもありますし、また、御党を始め様々な問題提起というものがされているところでもあります。是非、国民的にこうした問題に対する関心というものを持っていただいて、議論が進んでいくことを我々としては望んでいるところであります。

○片山虎之助君 引き続きやりますが、もう今日はそれでやめます。

高市大臣、この問題について一言御決意を、道州制について。

○国務大臣(高市早苗君) 直接の担当でございせんので、今内閣府から答弁があったとおりであると思います。また、様々なメリット、デメリットについての御意見があるんだろうと思いますから、活発な議論が国民の皆様、そしてまた国会でも展開されることを期待いたしております。

○片山虎之助君 ありがとうございます。

どうぞ、結構です。

○委員長(横山信一君) 松本内閣府副大臣と境次長は退出されて結構です。

○片山虎之助君 そこで、この両法案なんです。我が党では大議論して、これは賛成することに決めました。いい点、悪い点、正直言って両方あるんだけど、いい点の方がちょっと多いわね。だから、そういう意味ではこの両案に賛成いたしますが、何でもこんなに臨時、非常勤が増えるんですか。この二十年間、十年間で二十万人増えているんですよ。それは何でかという、仕事を減らさないからですよ。仕事を減らさずに正規の職員を行革で切っていくと、人手が要るんだから、それが結局は臨時、非常勤に回るんですよ。どなたか前回質問があったと思いますけれども、そういうことになっているんですよ。行革というのは仕事を減らすことなんです。人を減らすことじゃないんです。仕事が減るから組織が減って人が減っていくんですよ。仕事を減らさずに人だけ減らそうって、それは無理ですよ。大臣、どう思いますか。