

地方自治法の一部を改正する法律（令和4年12月16日 法律第101号）及び第33次地方制度調査会 「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に 向けた対応方策に関する答申」（2022年12月28日） について

今 井 照

はじめに

本稿は、2022年12月10日に可決成立した自治体議員個人の自治体に対する請負禁止の緩和などを定める地方自治法の一部を改正する法律と、12月28日、首相に手交された第33次地方制度調査会「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」について、その概要、経過、論点などをまとめることを目的としている。

両者はその性格や直接的な契機こそ異なるものの、長年にわたって議論されてきた自治体議会と議員のあり方という共通の領域にある。それぞれに何を目指してきて、今回の到達点はどこにあるか、さらに残された課題と新しく想定される問題にはどのようなものがあるかを考えていきたい。

I 地方自治法2022年改正

1 改正概要

(1) 改正のポイント

改正要旨に基づいて、地方自治法の2022年改正のポイントを挙げると次の3点にある。

- ① 自治体議員の請負規制の明確化と緩和（92条の2）

- ・請負の定義を明確化する
 - ・議員個人の請負禁止について政令で定める額を超えない場合を除く
- ② 災害などによる開会日変更手続きの規定整備（101条）
- ・告示後に災害などが起きた場合、告示者は開会日を変更できる
- ③ 政府の措置（附則6条）
- ・政府は事業者に対して、自治体議員選挙立候補に伴う休暇制度などを定めるように促す
 - ・法制度については、改正後の施行状況をみて検討する

このうち、①と③については、いわゆる「議員のなり手不足」に対する対策として発案されているが、後述するように素直には首肯することができない。ただし、③は今後の課題として附則に盛り込まれているものなので、本稿では検討の対象から割愛することとし、主として①について検討する。

改正前の92条の2は次のようになっている。

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。

今回の改正では、このうち「請負をする者」を「請負（業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体対価の支払をすべきものをいう。以下この条、第四百四十二条、第八十条の五第六項及び第二百五十二条の二十八第三項第十号において同じ。）をする者（各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者を除く。）」に改めている。

もう少しわかりやすく表記すると、第1に、「請負」の定義を「業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体が対価の支払をすべきもの」と定めている。第2に、「請負をする者」のうち、「各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の

議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者」を除いている。

この結果、これまで自治体議員個人は自治体からの請負などができなかったのであるが、一定の条件の下でできるようになる。言い換えると、自治体議員にとって一律に禁止されていた自治体からの請負が、「業として」以外であれば許容されるようになり、さらに「業」であっても政令で定める一定額以下であれば許容されることになったのである。一方、条文後半にある自治体の請負を「主」とする法人の役員などにはなれないという規定には変更が加えられていない。

(2) これまでの条文の改正経緯

地方自治法にこのような議員の請負禁止規定が置かれたのはなぜなのか、その経過を条文の推移からまとめてみる。92条の2の原型は、実に100年以上前の1911年（明治44年）の市制・町村制の全部改正から始まっている（市制18条、町村制15条）⁽¹⁾。

市制第18条

3 市に対し請負を為す者及其の支配人又は主として同一の行為を為す法人の無限責任社員、重役及支配人は其の市に於て被選挙権を有せず
（原文はカタカナ表記。以下同じ）

その理由は、議員の地位を利用して私曲（利己心により、不正な手段で自己利益を得ようとする）を図ることに陥りやすい業務に就く人には被選挙権を持たせないということであった。この趣旨は現在の92条の2にも引き継がれていると思われる。

ちなみに府県制については、これを遡ること12年前の1899年（明治32年）の全部改正で既に同趣旨の規定が盛り込まれている。府県制や国の改正経緯は市制・町村制の経緯とは異なるが、本稿では詳細を省略する。

その後、1926年（大正15年）の市制・町村制の改正では、「被選挙権を有しない」、すなわち立候補すらできなかったことに対し、立候補はできるが、当選したとしてもその業務に従事する限り、議員にはなれないという考え方に変わっている。現行の地

(1) 以下、条文やその経緯などについては、地方自治総合研究所監修（佐藤英善編著）（2005）『逐条研究地方自治法Ⅱ』敬文堂、による。

方自治法の立て付けもそれに準じていて、議員になったらそのような業務はできないという議員の請負禁止規定になっている。

また同じ改正で、自治体に対する請負だけではなく、「市に於て費用を負担する事業」で「市長若くは其の委任を受けたる者」に対する請負の禁止も明文化された。これは「機関委任事務」のことを指している。この規定が最終的に削除されたのは機関委任事務が廃止される2000年分権改革においてである（1999年改正）。

ところが、このような自治体議員個人の請負禁止規定がなくなった時期がある。1946年（昭和21年）の第1次地方制度改革によって、市制・町村制、府県制・東京都制ともに自治体議員個人の請負禁止規定が廃止される。その後の1947年（昭和22年）制定の地方自治法にもそのまま維持されるが、9年後の1956年（昭和31年）の地方自治法改正で復活している。

復活の趣旨は、議員としての活動の信用を高め、執行への疑いをなくすことにあると説明されている。同様の規定のない国会議員との対比については、自治体議会の議案はきわめて直接的であり、契約などの決定権が議会にあることが挙げられている。この時点までは、自治体議員個人が自治体に対する請負をすれば当然に失職になったが、1961年（昭和36年）に、自治体議員がこの規定に該当するか否かは議会が決定することに変更された（127条1項）。

主な変遷は以上のとおりだが、こうして改正経緯を見ると、自治体議員個人の自治体に対する請負禁止規定が長い歴史をもっていることがわかる。自治体議員がその地位を利用して私曲を図ることへの社会的な警戒感が根強く、また現実にそのような事件が後を絶たないことが背景になっていると思われる。

2 請負禁止規定に関する検討経過

(1) 自治体議会とその議員への問題意識

自治体議会とその議員のあり方に対する問題意識はいつの時代にもあったと思われるが、その内容は変化しつつある。表1は2000年以降の地方制度調査会（以下、地制調）の答申のうち自治体議会のあり方に触れられているものを挙げたものである⁽²⁾。

(2) 詳しくは、今井照（2019）「自治体政治の活性化にむけて」第37年次自治研作業委員会『人口減少・超高齢化社会における議会の在り方』、参照。

https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/sagyouiinnkai/37-gikainoarikata/contents.htm

表1 自治体議会に関する答申をまとめた地制調一覧（2000年以降）

地制調	答申名	答申日
26次	地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申	2000年10月25日
28次	地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申	2005年12月9日
29次	今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申	2009年6月16日
30次	地方自治法改正案に関する意見	2011年12月15日
31次	人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申	2016年3月16日
32次	2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申	2020年6月26日

〔出所〕 総務省ウェブサイトから筆者作成

26次から29次までの答申では、2000年分権改革を踏まえて、ほぼ一貫して住民自治の観点から自治体議会論を展開しているのが特徴となっている。28次と29次から典型的な部分を次に掲げておく。

28次

「議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れているといった指摘、また監視機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でないなどの指摘のほか、議員定数が多すぎる、報酬が高すぎる、透明性が低いなどの指摘もある」

29次

「議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである」

しかし31次からは論調が変化し、議会に対する住民の関心の低下、議員のなり手不足などが強調され始めた。特に32次地制調では、自治体議会関連の記述のほとんどが議員のなり手不足についての検討で占められている。

31次

「市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大き

く低下しており、議員のなり手不足が深刻化している」

32次

「近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている。小規模市町村においては、無投票当選とともに、選挙における定数割れが生じるなど、議員のなり手不足への対応が課題となっている」⁽³⁾

後述する33次地制調の第3回専門小委員会（2022年4月13日）では、町村議会議長の南雲正会長が、「町村では法人としてではなく個人として事業を行うケースが多く見られます。個人請負は一定の請負量まで許容される法人の役員とは異なります。金額にかかわらず一律に禁止され、立候補の大きな足かせとなっております」と発言している⁽⁴⁾。鉛筆1本の文具店や、一食600円のお弁当配食の事例などが挙げられていて、説得力に満ちた内容になっている。

このように自治体議会とその議員のあり方への問題関心が高まるのに伴い、総務省は関連研究会を立て続けに立ち上げた（表2）⁽⁵⁾。このうち、議員のなり手不足対策を取り上げ始めたのは、31次地制調の答申を受けた地方議会・議員のあり方に関する研究会（2016年～2017年）からだった。ただし、この研究会の報告書では、「『実効的な代表選択』を可能にするという視点」から選挙制度の改革案を提示するという方向に整理され、議員のなり手不足への直接的な対応策は記述されていない。

表2 総務省に置かれた自治体議会に関する研究会一覧（2013年以降）

研究会	期 間
地方議会のあり方に関する研究会	2013年8月6日～2014年2月25日
地方議会に関する研究会	2014年7月15日～2015年2月24日
地方議会・議員に関する研究会	2016年11月2日～2017年6月22日
町村議会のあり方に関する研究会	2017年7月27日～2018年3月6日
地方議会・議員のあり方に関する研究会	2019年6月28日～2020年8月24日

〔出所〕総務省ウェブサイトから筆者作成

(3) 32次地制調答申における議会改革の論点については、江藤俊昭（2020）「議会改革の到達点から第32次地制調答申を読む」『自治総研』通巻503号（2020年9月号）、参照。

(4) 地制調の発言については、総務省ウェブサイトに掲載されている各回の議事録に基づいている。以下同じ。

(5) 詳しくは、今井（2019）、参照。

(2) 議決事件の限定と請負禁止の緩和

それに対して、町村議会を対象を絞った町村議会のあり方に関する研究会（2017年～2018年）では、議員のなり手不足対策を前面に掲げている。住民総会に関する検討を経て、最終的には「集中専門型」と「多数参画型」という二つの議会のイメージを提起する。これらは後述する高知県大川村からの問題提起が影響していると思われる。

さらに、この研究会で注目されるべきなのは、「議決事件の限定と請負禁止の緩和の仕組み」を提案していることである。請負禁止の緩和を掲げる点は、今回の法改正に直接結びつく動きとして見ることができるが、請負禁止の緩和を議決事件の限定と結び付けているところは、今回の法改正には存在しない重要なポイントと言える。

この研究会では、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できれば、議会が個々の契約などについて議決を行わなくなり、議員に対する請負禁止の要請は相対的に低くなるとする。これは上述の「多数参画型」に必須とされている。具体的には、「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」とある。

しかしその場合には議会の監視に代替する機能が必要になる。そこでこの研究会では、議決対象となっていた契約などの諸情報は、監査委員の意見を付して住民に公表するとしている。また、議員関係企業等と一定額以上の契約を締結した場合は、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も想定している。

このようにこの研究会では自治体議員の自治体に対する請負禁止を緩和する際には、それに応じた代替措置が必要であると詳述されている。しかし、今回の改正ではこのような配慮は加えられていない。

残念ながらこの研究会の報告は顧みられることが少なかった。その要因はこの研究会が提起した「集中専門型」と「多数参画型」という二つのパターンに対して、3議長会側の拒否反応があったからである。たとえば全国市議会議長会は「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入れない」「地方分権の潮流の中で、累次にわたり議会権限が拡充されてきたこれまでの政策に逆行する」と批判した。

次の地方議会・議員のあり方に関する研究会（2019年～2020年）もまた議員のなり手不足対策を中心に報告書をまとめている。議員のなり手不足の要因として、立候補

環境、時間的な要因、経済的な要因、身分に関する規定、選挙制度の見直しを挙げ、そのうち、身分に関する規定の一つとして兼業・請負の禁止が検討されている。具体的には次のような踏み込んだ記述が見られる。危惧する意見が併記されているのも特徴的である。

「議員の兼業・請負禁止については、『請負』の範囲を明確にするとともに、法人の請負の規制内容を踏まえ、個人の請負に関する規制を緩和することや、長等と同様になるよう請負禁止の範囲を緩和することについて検討することが考えられる。

議員の兼業・請負禁止については、主に以下のような意見があった。

- ・兼業・請負の禁止の規定については、兼業議員の多くは個人事業主であると見込まれることや、事業者である若者が地元自治体との請負契約により立候補できない状況があるなどの理由から、緩和を進めていくべき。
- ・現行法の議員の兼業禁止規制は、一般的には、仕事もしつつ、他方で公の職として利害中立的に政治的決定を行うという二つのバランスの上に立つという議員の役割や特性を表しており、兼業禁止を完全に廃止することはある意味では議員の役割の放棄につながるのではないかと危惧する」

(3) 大川村からの問題提起

2017年6月、高知県の北部にある大川村議会で、和田知士村長は、次の村議会議員選挙の立候補者が定数に満たない事態に備えるために、議会に代わる町村総会（地方自治法94条）の設置を検討すると表明した。これが契機となり、高知県庁や総務省を含む地方自治関係者や研究者などの間で、代議制の意義や町村総会制度をめぐる議論が巻き起こった⁽⁶⁾。

大川村と高知県は共同で大川村議会維持対策検討会議を設置して議論を進めるなどをした結果、町村総会ではなく村議会を維持しようという機運が醸成されたが、そこで問題となったのは兼業と請負の規制であった。約400人の人口の村では、何らかの形で村と関わり合う人たちが少なくなく、それだけで立候補者が制約されかねないと思われた。2017年12月18日、大川村と高知県は次の3点を総務大臣に提言している。

(6) 和田知士・朝倉慧・斉藤雅洋 (2018) 「大川村『村民総会』の検討とその波紋」『月刊自治研』通巻707号 (2018年8月号)

「1 地方公共団体から補助金の交付又は指定管理者の指定を受けることが、地方議会議員に禁止される『請負』に該当するかどうか、通知等により明確にすること。
2 一定の代替的チェックの仕組みを設けることを前提に、例えば非営利事業を主とする法人の役員等を地方議会議員が務める場合については請負禁止の対象外とするなど、地方議会議員の請負禁止の範囲を見直すこと。
3 議会の政策立案・政策調査活動の強化を図っていくことなどを通じて、専門議員の活動量を大幅に増加し、これに応じた十分な報酬を支給する仕組みを可能とすること」

大川村などからの提言を受けた総務省は2018年4月25日付で「地方議会に関する地方自治法の解釈等について」という技術的助言の文書を都道府県と指定都市に送付している⁽⁷⁾。この文書で総務省は請負について、「一定期間にわたる継続的な取引関係に立つものに限られると解され」としている。具体的には、補助金の交付や指定管理者の指定を受けることについては、「前者は贈与に類するものであり、後者は議会の議決を経た上で地方公共団体に代わって公の施設の管理を行うものであり、特段の事情がある場合を除き、いずれも当該地方公共団体と営利的な取引関係に立つものではない」とする。

そこで大川村は、2019年3月議会で、「大川村議会議員の兼業禁止を明確にする条例」を制定する。その1条には、この条例の目的が「議会議員のなり手不足をできるかぎり補うため」と明記されている⁽⁸⁾。

3条で、請負に該当しない基準として次の4点が挙げられている。

- ① 大川村から法第232条の2の規定による補助金の交付を受け、補助事業を実施すること。
- ② 大川村から法第244条の2第3項の規定による指定管理者の指定を受け、公の施設を管理すること。
- ③ 大川村との土地賃貸借契約のうち、営利目的ではない契約又は継続的・反復的で

(7) https://www.soumu.go.jp/main_content/000675297.pdf

(8) 田口一博(2019)「人口減少・超高齢化社会における議会のあり方について」第37年次自治研作業委員会『人口減少・超高齢化社会における議会の在り方』

https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/sagyouiinnkai/37-gikainoarikata/contents.htm

はない契約を締結すること。

- ④ 前号に定めるもののほか、経済的ないし営利的な取引契約で、物品、役務などを供給することを目的とし、かつ、継続的、反復的にされるものであるとは言えない契約を締結すること。

さらに4条では、「大川村と請負関係にある公益的法人のうち、当該請負が当該法人の業務の主要部分を占め、その重要度が議員の職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度にまで至っているような事情が認められない法人」は、「法第92条の2の『主として同一の行為をする法人』に該当せず」、兼業規制の対象から除外するとしている。5条で、これに該当する企業や団体を村長が毎年公表することとしている。2019年4月2日付文書では、大川村森林組合、大川村ふるさとむら公社、株式会社むらびと本舗の3つが兼業可能とされ、大川村社会福祉協議会は請負比率が50%を超えるために兼業不可とされている。

このほか、政治倫理条例が制定されている自治体では、その中で議員の請負禁止や兼業規制について触れているものがある。

3 法改正経過

(1) 立案経過

これまで整理してきたように、今回の法改正の対象となった条文の原文は1911年（明治44年）の市制・町村制の全部改正で設けられている。戦後の混乱期に短期間廃止されていた時期もあるが、およそ100年に渡って維持されてきた考え方であり、2010年代の後半以降は、議員のなり手不足という文脈から改めて議論の俎上に載せられた課題でもある。長期間維持されてきたということは、それなりに何らかの意義や根拠があったということでもある。32次地制調では、自治体に対する自治体議員の請負禁止については次のように結論づけられている。

「議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的とするものであるが、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことは、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、議員のなり手不足の要因となっているとの指摘があることから、その範囲を明確化する必要がある。

法人の請負については、地方公共団体に対して請負をする法人のうち、その請負が

当該法人の業務の主要部分を占めるものに限って議員がその取締役等となることができないこととされている。これを踏まえ、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある」

すなわち、自治体議員個人の請負禁止の範囲を明確化することと、法人の請負にならって個人の請負についても、「透明性を確保する方策とあわせて」緩和を検討する必要があるとしている。また、それを受けた地方議会・議員のあり方に関する研究会でも、前述のように「請負禁止の範囲を緩和することについて検討することが考えられる」という結論になっている。

ところがこうした議論の経過とは別に、2022年12月6日の衆議院総務委員会の終了間際に動議が出され、委員会提出の法律素案として地方自治法改正案が提案される。その概要は冒頭に掲げたとおりであるが、これまでの議論では、「検討する必要がある」、「検討することが考えられる」としてきたことから考えると検討の過程が見えず、また「透明性を確保する方策とあわせて」いないことから唐突感が拭えない。

第210回臨時国会は2022年10月3日から12月10日までの69日間とされていた。終盤国会の争点は旧統一教会の被害者救済法であった。与野党による修正協議が続き、12月10日に土曜日としては異例の審議をしてまで会期内に成立させるという動きになっていた。この流れを前提として地方自治法改正案が12月6日に委員会審議の俎上に載せられたのかもしれない。

これまでの議論の積み重ねとの違いを挙げると、まず、今回の法改正は会社や団体など法人の役員などへの兼業については現状のまま触れられていない。大川村の事例のように、これまでは兼業できる法人の範囲も焦点となっていたが、そこはスルーされているので、前述の総務省通知に委ねられたままになっている。今回の法改正は、あくまでも自治体議員個人の自治体に対する請負だけを対象としている。

加えて、自治体議員個人の請負を定義し、なおかつ定義された請負のうち、請負禁止が緩和される範囲については、政令で「額」を定めるものとなっている。これまでの議論の中で、「額」を基準として規制を緩和するという考え方はなかった。自治体に対する請負を行う法人の役員などへの兼職規制は、「額」ではなく、5割上限という「割合」と解釈されている。

第3に、これまではほぼどの議論においても掲げられていた透明性の確保についての対策が講じられていない。

なぜここで自治体議員個人の請負だけが規制緩和されたのか。2023年はかつての統一地方選挙の名残で、いまなお多くの自治体議会議員選挙が行われる。そのことが射程にあるのは確かだが、果たして今回の法改正はそれに対してどのような効果を生むのだろうか。法改正をめぐる国会での議論から考えてみたい。

(2) 国会における議論

12月6日の衆議院総務委員会の冒頭の質疑は重徳和彦議員（立憲民主党）によるものだった。重徳議員は最初に「今日は、この後、地方自治法の一部改正法案が議員立法で提出される予定になっております」と前置きをした上で、次のように発言した⁽⁹⁾。

「立憲民主党には自治体議員ネットワークというものがあまして、その代表の宮城県会議員の遊佐美由紀議員に全国の自治体議員の御意見を取りまとめていただきました」

「自治体議員ネットワークからは、果たしてこれがなり手不足解消に効果的であるのか、効果的であるとの判断には至らなかったという御意見、あるいは、癒着や、政治倫理としての適切な関係が保たれるのか、疑義が多くあるといった声が寄せられております」

この時点ではまだ法改正草案すら国会に上げられていない段階なので、重徳議員は、本来は提案者である議員に聞くべき質問を総務省に対して行った。その趣旨は、請負規制があるから議員になれない、なりたくないというように、請負規制が議員のなり手不足の要因になっている事例はあるのか、規制緩和の結果として癒着リスクがあり得るが、これを避ける方法はどのように考えられるかというものだった。

答弁は総務省自治行政局長が行い、当然のことながら一般論に終始したが、注目されるのは、もし請負禁止が緩和されるのであれば、「各地方議会において、地域の実情に応じ、議員個人による請負の状況の透明性を確保するため、適切に対応いただくことが必要」と答えたことである。つまり規制緩和に対する透明性の確保は、各自治体議会の責任において対応すべきという見解だった。規制緩和は法改正で行われるとしても、それに伴うリスク回避は各自治体議会に対応すべきということであろう。

(9) 議員の発言は衆議院と参議院の総務委員会会議録に基づく。以下同じ。

この日の衆議院総務委員会の最後の最後になって、自由民主党、立憲民主党・無所属、日本維新の会、公明党及び国民民主党・無所属クラブの共同提案として、地方自治法改正の草案が提示され、これを委員会提出の法律案として決定すべしという動議が提出された。提案者を代表してあかま二郎議員（自由民主党）が提案の趣旨説明を行い、宮本岳志議員（日本共産党）が質疑を行った。

質疑のほとんどは請負禁止の緩和に関するものだった。宮本議員は、請負事業者が地方議員になれば、行政による契約や取引行為を監視しチェックする役割を持つ議会の場合において、請負事業者たる議員による地位利用や談合が横行すると批判した。それに対して提案者議員は、「喫緊の課題である議員のなり手不足に対応するもの」であり、政令で定める限度額は「300万円と規定することがひとまず適当」と答えている。300万円の根拠は、年間売上高の全国平均の2割程度の水準であり、これは法人役員などに議員が就くことを容認されている「全業務量の5割」よりも十分に低い水準だとする。そのうえで、起立多数で可決されるが、この間、趣旨説明に4分間、質疑に13分間を要しただけであった。その後附帯決議が守島正議員（日本維新の会）によって提案され、これも起立多数で可決される。附帯決議については参議院でも同様の決議が行われているが、その内容については次節の論点で触れる。

委員会提出の地方自治法改正案は衆議院に上程されたが、委員会付託はなく、衆議院総務委員会での審査は省略されたので、衆議院における審議は上に紹介した動議に伴う質疑しかなかった。改正案は12月8日の衆議院本会議で可決され、参議院に送られた。

参議院総務委員会では12月9日に審議された。最初に提出者である衆議院総務委員長の浮島智子議員（公明党）から趣旨説明があった。内容は衆議院総務委員会での趣旨説明と同じである。伊藤岳議員（日本共産党）が質疑を行ったが、本稿の対象である請負禁止の緩和に限って概要をまとめると、「請負事業者たる議員による地位利用や談合が横行することになるのではないかと、地方自治体が定めている政治倫理条例も崩されていくことにつながる」という危惧が示されている。

それに対して提案者でもある奥野総一郎衆議院議員（立憲民主党）は、その懸念は「ごもっともだ」としつつも、「喫緊の課題である議員のなり手不足に対応する」ために必要だと理解を求めた。加えて、「議員個人による請負状況の透明性を確保するための対応について各地方公共団体に適切な助言を行うよう政府に求める」ように附帯決議をしたことと、「自治体において、必要に応じて議員個人の請負の状況につい

て公表等の措置がとられるものと私は理解して」いるとして、衆議院における総務省答弁と同じように、透明性の確保は自治体に委ねられ、なおかつ、それを総務省が助言するという方策を示した。また地方自治法127条の存在を挙げて、違反者に対しては失職もあり得るとした。

質疑の後に討論となったが、伊藤議員が反対討論を行い、採決に入って挙手多数で可決された。参議院総務委員会での質疑時間は、趣旨説明が4分間、質疑が10分間、討論が3分間であった。この後、前述のように異例の土曜日審議と喧伝された12月10日の国会会期最終日、話題となっていた旧統一教会の被害者救済法案と同じ場で地方自治法改正案が可決成立した。

4 論 点

(1) 議員のなり手不足要因についての先行研究

以上、今回の法改正に関連して、法改正の概要、議員の請負禁止についてのこれまでの検討経過、国会における法改正の経過を見てきた。随所で述べてきたように、今回の法改正はこれまでの検討の積み重ねとつながっているように見えて断絶しているところがある。そのことが唐突感を与えている原因でもある。以下、3点に絞って論点を提示したい。

第1に、なによりも今回の改正が議員のなり手不足を解消する対策になり得るのかという根本的な問題がある。改めてデータを示すまでもないが、近年、町村議会議員選挙や県議会議員選挙のうち定数の少ない選挙区において、無投票当選が増えている。また一部の自治体議員選挙においては欠員が生じ、再選挙が行われることも起きている。その原因については、前述の各地制調や総務省に置かれた研究会などで議論されていて、幾多の要因の一つとして、自治体議員の請負禁止や兼業規制が挙げられていることも間違いない。

そこで、議論の前提として、議員のなり手不足要因についての先行研究を参照しておきたい。少なくともこれらの研究では、自治体議員個人の自治体に対する請負禁止を緩和することが議員のなり手不足の対策になるということが、必ずしも明らかにされていない。

全国町村議会議長会に置かれた町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会の最終報告（2019年3月）によれば、議員報酬が低いほど、あるいは議員定数が少ないほど、無投票当選につながるという分析結果をまとめている。したがって、無投票当選

を避けるのであれば、議員報酬と議員定数を一定の水準に保たなくてはならないとしている⁽¹⁰⁾。

また町村議会では、議員報酬月額の高い議会や、首長選挙と同時選挙で執行される議会議員選挙では、統計的に有意に無投票当選確率が減少するという研究もある⁽¹¹⁾。ただし、一方で市議会では、人口の多い地域や、高齢化率の高い地域、衆参国政選挙の便乗選挙で無投票当選が起りにくく、町村議会とは異なる傾向が見られるとしている。

議員のなり手不足を正面から分析したこの2つの研究は、いずれも議員報酬の低さを要因に挙げ、その他、議員定数の少なさと他の選挙との同時執行という要因をそれぞれに挙げている。いずれも量的分析なので、議員の請負禁止規制については取り上げられにくいという要素もあるが、ここでは請負禁止が議員のなり手不足の要因としては挙げられていない。

また、前者の研究における議長アンケート調査には、「兼職禁止（法第92条）が立候補の弊害となっていると思いますか」という問いがあり、「思う」、「どちらかといえば思う」が合わせて17.8%となっている。これは他の立候補の弊害要因と比べるときわめて小さな数字になっている。つまり、町村議会の議長にとって、議員の請負禁止規制は議員のなり手不足要因としてはあまり強く認識されていないのである。

また後者の研究において、市議会議員選挙では町村議会議員選挙とは異なる傾向が見られるという認識が示されていることにも注目しておきたい。つまり議員のなり手不足という課題は、市町村の中でも何らかの閾値のようなものが存在する可能性がある。

これらの先行研究を踏まえて、議員のなり手不足問題を概観しておきたい。結論を先取りすれば、議員のなり手不足問題の本質は当選可能性の高低にあるのではないかと思われる。今回の法改正による議員個人の自治体に対する請負禁止の緩和は、小規模市町村において効果をもたらす可能性はあるが、中規模から大規模の市町村にとっては、私曲を招くことでむしろ弊害が大きく、全体としてはますます自治体議会とそ

(10) 町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会「町村議会議員の議員報酬等のあり方最終報告」第2章（長野基執筆部分）。

https://www.nactva.gr.jp/html/research/pdf/remuneration_01_2.pdf

(11) 築山宏樹（2019）「地方議会選挙の無投票当選の要因」『都市問題』110巻7号（2019年7月号）。

の議員に対する信頼を失わせ、議員のなり手不足を促進させるかもしれない。

人が議員選挙に立候補するのは、立候補することによって得られるもの（A）と失うもの（B）を比較したときに、得られるものが大きい場合（ $A > B$ ）である。議員として得られるもの（C）と失うもの（D）との比較ではない。議員として得られるもの（C）や失うもの（D）とは、政治の座標軸でもある「権力」「利益」「価値」に基づいて評価される。議員として得られるものは、確かに、立候補して得られるものの一要素ではあるが、どんなに議員として得られるものが大きくても、立候補することによって失うものが大きければ、人は立候補しない。

立候補することによって得られるもののうち、最大の結果は当選であるので、当選の可能性が立候補するか否かを大きく規定する。もちろん人によっては当選自体が目的ではなく、立候補することで選挙期間中に発言の場を得られることが目的かもしれない。訴えるべき理念の強度や所属する組織からの要請という要素もあるだろう。

一方、その対価として、立候補することによって失うものが計算される。すぐに思い浮かぶのは選挙資金であるが、仕事、家族などの社会関係への損失が計算される。ただし、この場合には議員として得られることとの相殺も考え得る。たとえば議員報酬や新しい社会関係などが得られれば、ある程度の相殺は可能である。もちろんその他に、たとえば健康など、立候補することそのものによって失うものも少なくない。

当選可能性は当選ラインのレベルと自分が獲得し得る票数との比較になる。仮に自分が獲得する票数が一定だとすれば、ひとえに当選ラインのレベル次第となる。当選ラインは議員定数と有権者数との関係に依拠する。正確に言えば、議員定数と実際に投票する投票者数との関係に依拠する。投票者数に比べて議員定数が多ければ、当選ラインは下がる可能性が高い。逆に投票者数に比べて議員定数が少なければ当選ラインは上がり、当選の可能性は低くなる。

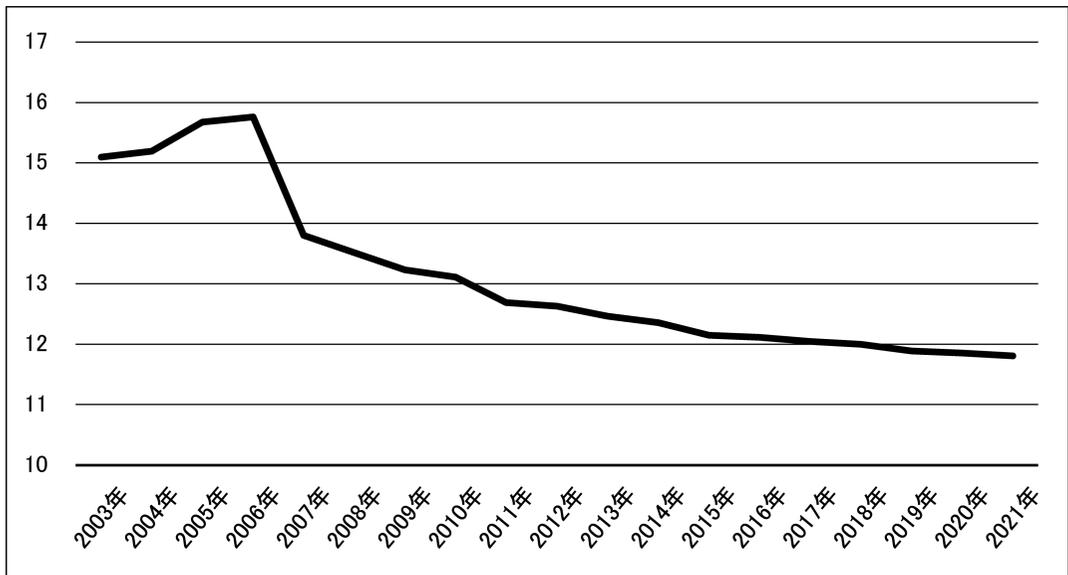
大都市部の投票率は5割に満たないことが多いから、他の条件が一定であれば、大都市部ほど当選可能性が高まる。たとえば、投票率が8割の自治体と4割の自治体とでは、4割の自治体の当選可能性のほうが2倍も高くなる。後掲する表1を見ると、投票が行われた市町村議会議員選挙では、見かけ上の選挙人/当選者が3,097.83人であるのに対して、実際の投票者/当選者は1,520.71人となり、2倍ほどの差が生じている。

加えて、大都市部ほど立候補者が多く、倍率が高まるが、そのことによって票が分散して当選ラインが下がるので、ここでも大都市部では当選可能性が高くなる。つま

り大都市部では立候補者が多く出ることによって、さらに立候補しやすくなるという循環が起きやすい。

ちなみに、いわゆる「平成の大合併」によって町村議会議員数は約3万8千人から、現在は約1万1千人まで減少している。総数が減っているだけではなく、合併によって選挙人規模が拡大している町村があるにもかかわらず、全体としては1町村当たりの議員定数が減少している（図1）。

図1 1町村当たりの議員定数の変化（毎年12月31日現在）



〔出所〕各年の総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」から筆者作成

（2）議員のなり手不足対策としての意義はあるか

地方自治総合研究所が公開している市町村議会議員選挙のデータを用いて、無投票選挙と投票が行われた選挙（非無投票選挙）とを比較した（表3）。投票が行われた選挙は無投票選挙よりも選挙人や当選者数が多いことがわかる。一方、面積には大きな違いがなかった。単純に考えれば、人口規模が大きく、選挙人や当選者数が多い自治体ほど無投票選挙にならずに投票が行われやすいと言えそうである。

図2は無投票選挙について、選挙人数と当選者数とをクロスさせたものである。選挙人数5万人以下で、当選者数20人以下の市町村に無投票選挙のほとんどが集中して

いる。252選挙中、実に241選挙（95.6%）がこの枠内に入っている。

しかしそれでは自治体の人口規模を大きくすれば無投票選挙が減るかと言えば、もちろんそうではない。選挙人/面積を見ればわかるとおり、投票が行われる選挙の自治体は、人口密度ならぬ選挙人密度が無投票選挙の自治体よりも4倍近く高いということがわかる。選挙人密度が高いということは、都市的な集住地域であることを推測させる。選挙人が5万人を超え、なおかつ当選人が20人を超える都市的な集住地域の市町村では無投票選挙が極端に減少する。

表3 市町村議会議員選挙（2017年5月～2021年4月）⁽¹²⁾

	無投票選挙 ⁽¹³⁾	非無投票選挙 ⁽¹⁴⁾
選挙人平均（人） ⁽¹⁵⁾	12,933.43	54,215.23
当選者数平均（人） ⁽¹⁶⁾	12.17	17.50
立候補者数平均（人）	—	20.91
倍率	—	1.19
投票率	—	49.1%
面積平均（km ² ）	186.19	214.02
選挙人/面積（人/km ² ）	69.46	253.32
面積/当選者（km ² /人）	15.30	12.23
選挙人/当選者（人）	1,063.02	3,097.83
投票者/当選者（人）	—	1,520.71

〔出所〕注(12)のとおり

(12) <http://www.jichisoken.jp/archive/jichitaisenkyo/index.html> この4年間で自治総研が収集した市町村議会議員選挙データのうち、選挙制度の異なる指定都市は除いた。

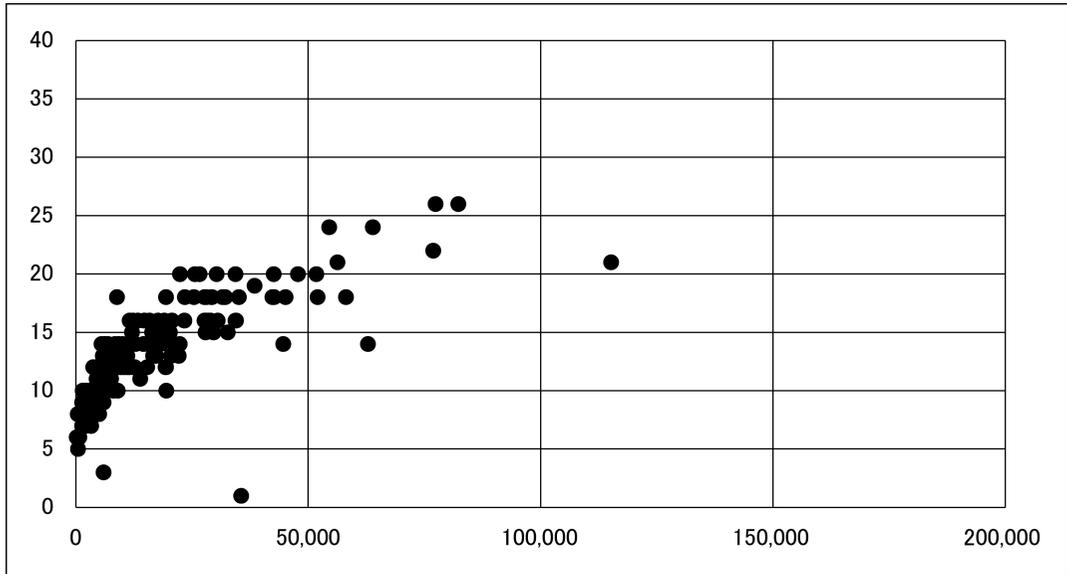
(13) データが不備のものを除いた無投票選挙、252選挙のデータを集計した。

(14) データが不備のものを除き、投票が行われた選挙、1,453選挙のデータを集計した。

(15) 無投票選挙においては当該選挙の選挙人名簿に登載された選挙人を利用し、投票のあった選挙においては当日有権者数を選挙人とした。ただし、それぞれに収集できなかった場合には、どちらか収集できたものを利用した。

(16) 当選者数は一般的には議員定数と同じであるが、ごくまれに、補欠選挙が含まれている。

図2 無投票選挙の選挙人数と当選者数



〔出所〕表3と同じ

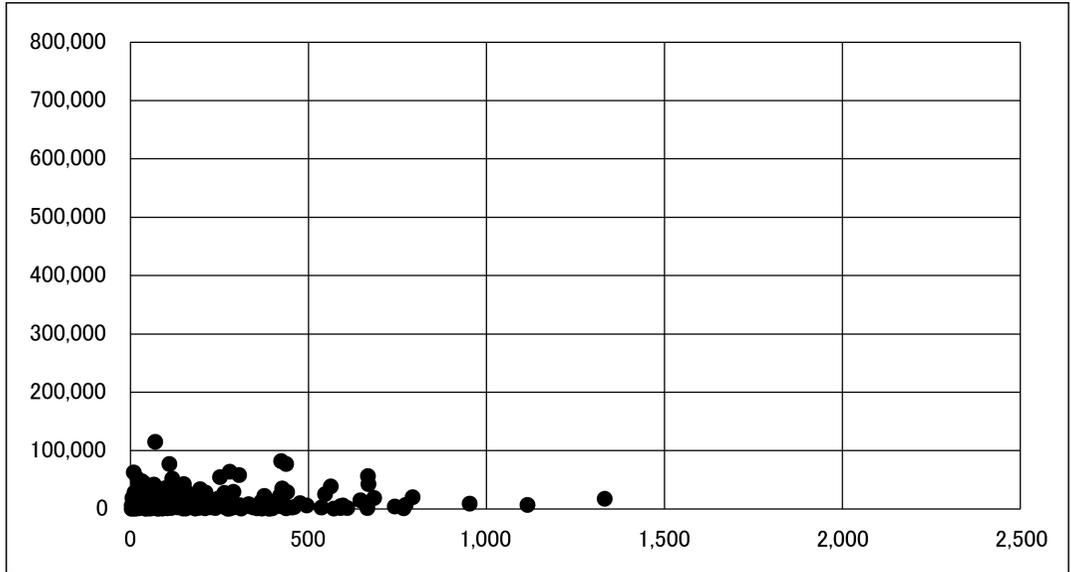
念のために、図3と図4で、無投票選挙と投票のあった選挙の双方について、選挙人数と面積をクロスして比較をすると、面積においてはほぼ重なり合っているが、選挙人数で差が出ていることがわかる。ここでも投票のあった選挙は都市的集住地域であることが推測できる。

以上のように、無投票選挙は選挙人と当選者が一定の数字以下の市町村で起こりやすく、なおかつ、集住的な都市的地域ではなく、面積に対して選挙人が少ない市町村で起きやすい。これらは前述のように当選可能性の多寡によって説明できる。先行研究では議員報酬を使って分析しているが、選挙人規模と議員報酬とはほぼ平行な関係にあるので、全く異なった結果を示しているわけではない。

このように考えると、小規模市町村において議員のなり手不足を解消するためには議員定数を増やし、当選可能性を高めることが立候補者数を増やす即効策となり得る。そもそも多様な人材が議員として議会に参画するためには、選挙人数に関わりなく議員定数が一定数以上でなければならない。議員定数には最大の限度があるのではなく、最小の限度があるのである。

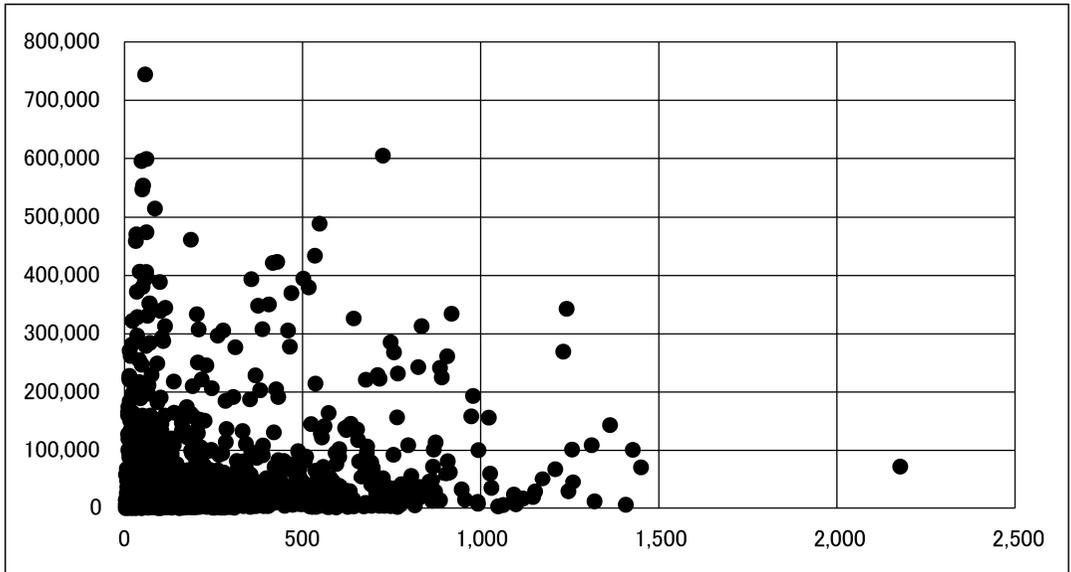
だが、現実にはむしろ市町村議会の議員定数を減らし続けてきた。その要因の最たるものは「平成の大合併」である。そのように考えると、小規模市町村における議員の

図3 無投票選挙の選挙人数と面積



〔出所〕表3と同じ

図4 投票のあった選挙の選挙人数と面積



〔出所〕表3と同じ

なり手不足が焦点化してきたのが2010年代の半ばから後半にかけてであることに象徴的な意味を感じる。2004年から2006年あたりまでが「平成の大合併」のピークであるが、直後の選挙では合併時の特例が適用され、一定数の議員定数が確保されたところも少なくない。しかし、2回目、3回目の選挙となれば、選挙人数に比べたときの当選者数の割合が従前よりもはるかに削減されてくる。非合併の市町村にもそのインパクトが伝わることによって、ドミノ式に市町村全体かつ市町村個々の議員定数が減らされてきたのである（前掲、図1）。

もちろん先行研究が示唆するように、小規模市町村においても議員報酬を高くして、専業で議員の生活が成り立つようにするというのも一つの手段ではあるが、現実的には困難であり、仮に実現したとしても小規模市町村内の住民に支持されるとは思えない。議員報酬の額に代替する価値、すなわち自治体政治や自治体議員であることの意義が地域社会でリスペクトされるような取り組みが必要だろう。

このような無投票選挙の特徴に対して、自治体議員個人の自治体に対する請負禁止の緩和は、小規模市町村において多少の効果があると想像できるが、少なくとも中規模や大規模の市町村には効果がなく、むしろ私曲への疑念によって自治体議会とその議員に対する信頼を失うという弊害が大きくなる可能性が高い。そもそも選挙人数と当選者数が一定の枠を超えたところではほとんど無投票選挙が見られない。少なくともこの部分には現時点で自治体議員個人の自治体に対する請負禁止を緩和する必然性はない。また、小規模市町村においても、一方に適切な透明性の確保策が講じられなければ、地域社会でリスペクトされる自治体議員像からますます遠ざかってしまいかねない。結果として、自治体政治全体から見れば、市民が自治体議会とその議員からさらに離れていくことになりかねないのではないかと。

(3) 「請負をする者」からの除外範囲

今回の法改正では、2つの側面から「請負をする者」の除外範囲を定めている。第1は請負の定義に「業として」営むことを含めたことから、反射的に「業」以外の営為は請負から除外される。第2には、「業として」請け負う場合にも、「当該請負の対価の総額」が一定額に満たなければ請負可能としたことである。

立法機関が行政機関に対し、法の執行方法の決定を委ねるためには、法の趣旨を可能な限り明確に伝える必要がある。特に今回のように委員会提案の議員立法の場合には、もともと行政組織からの発案ではないために、審議を通じて立法機関の意思をで

きるだけ具体的に伝える必要がある。もしこれを欠くと、行政組織の裁量性が高まり、実質的に立法機関の意思を凌駕することになって「法の支配」を侵すことになる。今回の法改正過程ではこのことが決定的に不十分である。

まず「業」とは何かを議論しておく必要がある。前述のように、総務省の技術的助言の文書が出されている。そこには次のように書かれている。

「同条の請負は、ひろく業務としてなされる経済的又は営利的な取引契約を含む一方、一定期間にわたる継続的な取引関係に立つものに限られると解されます。したがって、法令等の規制があるため当事者が自由に内容を定めることができない取引契約や、継続性がない単なる一取引をなすに止まる取引契約は、同条の請負に該当するものではないと解されます。

また、議員又は議員が無限責任社員等を務める企業等が、当該地方公共団体から同法第232条の2の規定による補助金の交付又は同法第244条の2第3項の規定による指定管理者の指定を受けることについては、前者は贈与に類するものであり、後者は議会の議決を経た上で地方公共団体に代わって公の施設の管理を行うものであり、特段の事情がある場合を除き、いずれも当該地方公共団体と営利的な取引関係に立つものではないため、同法第92条の2の請負に該当するものではないと解されます」

具体的には、まず「法令等の規制があるため当事者が自由に内容を定めることができない取引契約」と「継続性がない単なる一取引をなすに止まる取引契約」については、「業」から外し、「請負」ではないとする。さらに、補助金は「贈与」であるから「請負」には当たらないとし、「指定管理者」は自治体に代わって公の施設の管理を行うものであるから「請負」には当たらないとある。こういう考え方もあり得ると思うが、果たして市民感覚から見て、これらの区別がわかりやすいだろうか。

「法令等の規制があるため当事者が自由に内容を定めることができない取引契約」というのは、たとえばかつての米価のように価格の統制が行われているような場合を指すのだろうか。それにしても特定の議員や議員が関係する法人とばかり取引をすれば、市民からは私曲と見なされるのではないか。「継続性がない単なる一取引をなすに止まる取引契約」についても、たとえば品を変えて特定の議員や議員が関係する法人と多額の取引を重ねれば、やはり市民からは疑念を持たれるに違いない。

補助金と指定管理者であれば、自治体と議員もしくは議員の関係する法人との関係

性が疑われないとも言い切れない。たとえば補助金にもいろいろな形態があり得るが、ほとんどの場合、契約による請負や委託と同じように行政の裁量によって決定され、公金が支払われる。あるいは指定管理者という形式はあるとしても、見かけ上、一般の請負契約や業務委託と変わらないものも少なくない。細かいところまで定めることはできないにしても、立法機関としての意思を判断基準として示し、政令に反映させることは国会としての当然の責務である。だからこそ国会において議論し、一定の相場観を形成する必要があった。

次に、「各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者」についても同様に国会で議論する必要があった。そもそも「当該請負の対価の総額」を基準として請負禁止を緩和することが適切かどうか。さらにその「額」を政令に委ねることが適切かどうか、仮に適切としても自治体の財政規模に応じた配慮は必要ないのか、透明性確保策などを講じなくてもよいのか、などである。

前述のように、提案者は、政令で定める限度額は「300万円と規定することがひとまず適当」と発言している。その根拠については、年間売上高の全国平均の2割程度の水準であり、これは法人役員などに議員が就くことを容認されている「全業務量の5割」よりも十分に低い水準だとする。確かに、自治体に対する請負のある会社や団体の役員などの兼業規制では、法律上は「主として」という文言があることから、半分以下という「割合」で規制されるという解釈で運用されているが、議員個人の場合には「額」で規制しようとする。なぜ「割合」ではなく、この場合には「額」なのかという点は説明されていない。

執筆日時時点で政令が出ていないので、深くは考察できないが、少なくともこのやり取りから考えれば、全国一律に300万円が請負禁止規制の緩和基準が定められるようである⁽¹⁷⁾。このときの年間売上高が何を意味する数字なのかも、わずかな審議からはわからないが、割り返すと年間売上高が1,500万円の事業主が想定されていることになる。単純に考えると、年間売上高が600万円であれば5割になり、それ以下なら5割を超える。300万円以下なら何割でもかまわないということでよいのか、という議論も必要だったであろう。

(17) 本稿校正中の2023年1月13日に、総務省から政令（案）概要についてのパブリックコメント募集が告知されたが、概要を見る限り、全国一律に上限額が設定されるほかには何も盛り込まれていないようである。

また全国の自治体の財政規模がさまざまであり、事業規模も異なることを考えると、全国一律に同じ「額」で規制することが適切かどうかにも疑問が生じる。いずれにしても政令に委ねる限り、特に議員立法では十分な審議をし、大臣に確認を取って議事録に残すことが、立法機関としての責務のはずであった。

(4) 総務省に自治体への助言を促すことは適当か

今回の法改正について、衆議院総務委員会と参議院総務委員会は附帯決議を行っている。その内容は同じものなので、参議院の附帯決議の一部を次に掲げておく。

「政府は、本法施行に当たり、次の事項について十分配慮すべきである。

- 一、地方議会の議員個人による請負に関する規制の緩和については、議員の職務執行の公正、適正を損なうこととならないよう、改正趣旨の周知徹底と併せ、各地方公共団体において議員個人による請負の状況の透明性を確保するための対応について、必要に応じて適切な助言を行うようにすること。
- 二、地方公共団体の議会の議員の選挙について、多様な人材の議会への参画につながるよう、地方制度調査会の答申や政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の趣旨等を踏まえ、引き続き立候補環境の整備に取り組むこと。
- 三、地方議会におけるオンラインによる委員会の開催状況や開催上の課題等を踏まえ、オンラインによる委員会の円滑な開催に資するよう、各地方公共団体に対して必要な助言を行うよう努めること。
- 四、地方議会におけるオンラインによる本会議の開催について、国会における今後の取扱いのほか、オンラインによる委員会の開催状況や開催上の課題等を踏まえ、丁寧に検討を進めること」

本稿の関心から主として1項について注目する。ここでは、それぞれの自治体で、「議員個人による請負の状況の透明性を確保するための対応」をするように「必要に応じて適切な助言を行うようにすること」とある。この場合の主語は、附帯決議全体の構成からみると「政府」のようである。国の政府が自治体議会に対して助言を行うべしということになる。

もちろんあくまでも技術的助言であるから、自治体議会は応じる義務を負わない。だが一方、請負禁止の緩和については、法定化されたので義務付けられている。碎け

て言えば、勝手に規制を緩和しておいて、その後に生じるリスクは自分たちで何とかしなさいと言っているようなものである。もしそうであれば、請負禁止の緩和そのものも自治体議会に選択を委ねるべきであろう。少なくとも今回の法改正だけを見れば、弊害だけが先行する可能性が高い。

そもそも2000年分権改革は行政統制から立法統制への転換を行ったのである。国の行政組織から自治体の行政組織への直接的な関与は禁じられた。だからこそ立法統制上の関与の類型が細かく定められている。この附帯決議でも助言となっているので、関与ではなく、何らの強制力を持たないタテマエになっていることは確かであるが、現実のパワーバランスから考えて、政府から自治体議会に対してこのような助言が行われれば、多くの自治体議会が従うのは当然のことで、実質的に国会が行政統制を促しているように見える。立法機関である国会そのものがこういうスタンスを持てば、むしろ自己否定的ですらある。

3項の文末は「必要な助言を行うよう努めること」であるが、それに対して1項の文末は「必要に応じて適切な助言を行うようにすること」であり、法律文の解釈としては、より強く義務的である。つまり行政統制に限りなく近い自治体議会への助言を、国会が国の政府に対して求めているというふうに読める。

Ⅱ 33次地制調の自治体議会に関する答申

1 答申までの経過

(1) 首相からの諮問事項と審議項目の整理

33次地制調は、2022年12月21日の第3回総会において、「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」をまとめ、12月28日に首相に手交した⁽¹⁸⁾。以下、その経過と概要を整理し、論点をまとめることとする。

33次地制調の設置までの経緯と構成員の特徴については、既に別稿⁽¹⁹⁾で言及しているが、その概略を再掲しておく。33次地制調は、前年の2021年6月18日の令和3年第10回経済財政諮問会議でまとめられ、同日、閣議決定された、いわゆる「骨太の方

(18) https://www.soumu.go.jp/main_content/000854239.pdf

(19) 今井照(2022)「地方制度調査会研究の論点——21次～32次を中心として」『自治総研』通巻522号(2022年4月号)。

針2021」（「経済財政運営と改革の基本方針2021 日本の未来を拓く4つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」）における次のような文言に促されて設置された。

「総務省は、内閣官房及び厚生労働省等の協力を得て、国と都道府県の関係、大都市圏における都道府県間関係及び都道府県と市町村（政令市や特別区を含む）との関係について、今回の感染症対応で直面した課題等を踏まえ、地方制度調査会等において検討を進め改善に向けて取り組む。さらに、国と地方の新たな役割分担について、行政全般の広域化についての具体的推進、地方自治体間の役割分担の明確化の観点から、法整備を視野に入れつつ検討を進める」

すなわち、「感染症対応で直面した課題」に対して、「法整備を視野に入れつつ」検討することが目的であり、その内容については「国と地方の新たな役割分担」、「行政全般の広域化」、「地方自治体間の役割分担の明確化」の3点が経済財政諮問会議から期待されている。

一方、経済財政諮問会議の議論にほぼ並行して、実質的に33次地制調の協議事項を前捌きする役割を担った「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」が設置されている（2021年3月22日から2022年1月27日まで）。33次地制調はこの研究会の最終回に先立って、2022年1月14日に第1回総会が開かれている。首相からの諮問事項は次のとおりである。

「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間関係その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める」

経済財政諮問会議で言及された趣旨とほぼ同じであるが、ただ、「デジタル・トランスフォーメーションの進展」という要素が明文化されている点が異なっている。

（2）自治体議会にすることが審議項目に上るまで

首相からの諮問を受けて、第1回から第4回までの専門小委員会（2月7日から4

月28日)で審議項目の整理が行われ、6月3日の第2回総会で了承されている。審議項目は諮問事項を敷衍化したものであるが、唯一、「その他の必要な地方制度のあり方」に絡めて、「地方議会の位置付けや議員の職務の明確化、多様な層の住民の議会への参画につながる環境整備など地方議会のあり方について、どのように考えるか」という項目が付加されている。これが今回の答申の根拠となっている。

前述のように、32次地制調でも自治体議会に関する議論が行われていて、そのほとんどは議員のなり手不足問題に絞られていた。議員のなり手不足への対策として32次地制調答申では、①議員の法的位置付け、②議員報酬のあり方、③請負禁止の緩和、④立候補環境の整備、の4項目が検討されている。

それぞれの結論部分を拾い上げてみると、①については、「議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある」、②については、議会が「住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討する」、③については、「個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある」、④については、立候補休暇については、「事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要がある」、公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和については、「行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある」というまとめになっている。

いずれも「検討する必要がある」という結語になっていて、明確な結論は示されなかった。32次地制調はデジタル化と自治体の広域連携に主眼が置かれたため、自治体議会に関する方向性については必ずしも十分な議論が行われたわけではなかった。

33次地制調で、首相からの諮問事項には明記されていない自治体議会に絡む審議項目が追加されたのは、第3回専門小委員会(4月13日)において、地方6団体のヒアリングが行われ、3つの議長会から自治体議会のあり方に関する問題提起があったためと思われる。

都道府県議会議長会の柴田正敏会長(秋田県議会議長)は、「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」と述べている。具体的には、次のとおりである。

- ① 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

- ② 地方議会は、地方公共団体の意思決定を行うこと
- ③ 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

市議会議長会の清水富雄会長（横浜市会議長）は、「地方議会の団体意思決定機関としての位置付け及び地方議会議員の職務について、地方自治法に明確に規定することを強く求めたい」と述べ、町村議会議長会の南雲正会長（湯沢町議会議長）も、「本調査会におきまして地方議会の位置付けや議員の職務等の法律上の明確化、さらには立候補に伴う企業等による休暇保障について」、2023年の統一地方選挙までに制度改正が実現されるように早急に審議してほしいと発言している。このように、都道府県議会議長会が示した3項目の法制化提案は3議長会共通の要請になっている。

ただし、以上の結語部分以外の発言はそれぞれの議長会ごとに主眼点が異なっていて、都道府県議会議長会は、女性参画についてこれまでの議長会の取り組みを紹介し、市議会議長会はコロナ禍対策に関連して「特別自治市制度の法制化」の検討を要請、町村議会議長会は町村議会議員のなり手不足の現状と対策を紹介していた。

このような経緯を経て、33次地制調の審議項目として自治体議会に関することが加えられたが、審議項目を整理した第4回専門小委員会（4月28日）の議事録を読むと、32次地制調で取り上げられていた自治体議員の報酬や請負禁止、兼業規制については一言も出てこない。そもそも議論の前提として事務局である総務省が整理した資料には、32次地制調で宿題となっていた4項目のうち、なぜか、②議員報酬のあり方と、③請負禁止の緩和は省かれ、①議員の法的位置付けが、「議会」の位置づけに変わっている。どうしてこのような整理になったのかという説明や質疑は見当たらない。

推測になるが、これまで3議長会は議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を設けて法制化してほしいと求めてきた。たとえば28次地制調答申では、検討課題の一つとして、「『公選職』にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する」と書かれている。

32次地制調第33回専門小委員会においても、大山礼子副会長から、公選職の「中身は何ですか」ということを各委員から投げかけたら、議長会の方も『それもそうですね』といったニュアンスになってしまったので、ここはもうちょっと議長会の方で考えていただくのが先決ではないか」という意見が出ている。そこで今回の33次地制調にお

いて、3議長会は議員の位置づけとしての「公選職」の法制化を求めず、一般的な「議会」の位置づけの法制化に転換したのではないと思われる。その結果、後述するような議論を引き起こすことになったのである。

また、項目として抜け落ちた③請負禁止の緩和は議員提案による今回の地方自治法改正として実現したが、前述のように、それは地制調において議論された結果を反映していない。たとえば、32次地制調答申には、「個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある」とあったにもかかわらず、今回の地方自治法改正には「透明性を確保する方策」が講じられていない。

2 答申の概要

(1) 地制調史上初めての自治体議会単独答申

自治体議会に関する審議項目については、第6回専門小委員会（8月22日）から議論が始まった。次の第7回専門小委員会（9月30日）のおよそ半分の時間を費やして議論が行われ、早くも第8回専門小委員会（10月24日）には「答申（素案）」が事務局から出されている。その議論を踏まえて、第9回専門小委員会（11月28日）で「答申（案）」が出され、文言の一字一句の検討を行い、第3回総会（12月21日）で答申が確定した。以下、答申の骨子を整理しながら、専門小委員会で行われた議論をまとめたい。

答申は「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」と名づけられている。管見の限り、70年弱の地制調の歴史の中で自治体議会に絞って答申が出されたのは初めてのことである。地制調は国に置かれた審議会であるから、もともとは国と自治体との関係、特に地方財政制度についての意見が定例的に取り上げられてきた。次いで、法で定める自治体制度について、あるいは分権などの権限移譲問題などが議論の中心にあった。

風向きが変わったのは2000年分権改革がタイムテーブルに乗った1990年代後半からで、分権を担う自治体の行財政体制が問われるようになった。典型的には市町村合併や広域行政、監査などである。2000年分権改革が成立する前後には、分権を活用するための住民自治の確立が主題になり、26次地制調の「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（2000年12月25日）で初めて、節の一つとして「地方議会制度のあり方」が掲げられている。

これ以降、自治体議会と議員のあり方について、地制調の題材として取り上げられることが多くなったが、前述のように、それが議員のなり手不足問題に転化していくのは31次地制調からで、32次地制調になると自治体議会の課題として取り上げられるのは議員のなり手不足問題一色になる。こうして、ついに33次地制調において、自治体議会の問題だけを切り出した答申が出されたのである。

このように振り返ると、地制調で自治体議会や議員のあり方をどのように取り上げるのかということが最初に問われる。内閣府に置かれた審議会という性格から考えて、基本的には国による法制化や制度化が必要な事項について審議するのが使命と思われるので、自治体議会や議員のあり方についても、審議の対象はその範囲内に限られ、その他の多くの部分は自治体とその議会による自律性に委ねられるはずである。後述するように専門小委員会での発言の中にもこのことを問う意見が少なくない。

(2) 答申の骨子

答申の標題には「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会」という目標像が掲げられている。裏読みすれば、現在の自治体議会は限られた層によって担われていて、住民全体の意思とは齟齬が生じているという問題意識があるのだろう。したがって、主として答申に期待されているのは、さまざまな住民の意思を議会に反映させるために、多様な人材が自治体議員選挙に立候補できる環境の整備や議会への市民参加の促進などについての方策である。

答申は5つの柱と結びで構成されている。柱は「第1 議会についての現状認識と課題」「第2 議会における取組の必要性」「第3 議会の位置付け等の明確化」「第4 立候補環境の整備」「第5 議会のデジタル化」となっている。

「第1 議会についての現状認識と課題」では、これまで社会的に認識されてきた自治体議会の問題点や課題を整理しつつ、「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会」という目標像を提示する。第2以下がその手段をまとめた答申の本文にあたる。

「第2 議会における取組の必要性」では「多様な人材」を「女性、若者、勤労者」に定め、その対応策を提案するとともに、加えて小規模自治体の「議員報酬の低さ」が課題として取り上げられる。次に、「住民に開かれた議会」のために、SNSの活用、政策サポーター、議会モニターなどの事例が示される。さらに3議長会の役割を強調し、各地の議会への支援を期待する。ただし、ここで提案されていることは、国による法制化を求めるものではなく、全国各地の自治体議会で行われている工夫

の紹介であり、各自治体議会や3議長会における積極的な取り組みを促す内容になっている。

「第3 議会の位置付け等の明確化」は、この答申の中では唯一、国の法制化を求めている。その目的は「議会の役割・責任、議員の職務等」の重要性を「改めて認識」させるためであり、具体的には地方自治法の議会の設置根拠の規定に次の内容を盛り込むとしている。

- ① 議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという議会の位置付けを追記すること
- ② 自治体の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確に規定すること
- ③ 議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実に職務を行わなければならないことを規定すること

前述のように、これらは都道府県議会議長会が要請した3項目とほぼ一致している。加えて、③については、「職務を行う上での心構えを示すものであり、新たな権限や義務を定めるものではなく、本来の議員の職務以外の不適切な行為を正当化し、助長するようなことにならないよう、十分留意すべきである」という注意書きが付いている。「第3 議会の位置付け等の明確化」については、この答申の要でもあり、それゆえに論点もあるところなので、改めて後述する。

「第4 立候補環境の整備」では、労働者の立候補環境を整備するために立候補休暇や企業に勤務しながら議員活動を行う副業・兼業を認める就業規則の制定が主テーマとなっている。議員のなり手不足対策という当初の目的から考えると、立候補環境の整備にはもっと他にもたくさんのテーマがあるのではないかと思われるが、ここではこの二つに絞られている。

これらは、現状では各企業の判断に委ねられているが、これを法制化すれば労働者の立候補促進にとって有効な方策ではあると認識されつつ、事業主負担や国会議員選挙や長の選挙に先行することへの危惧が述べられ、「法制化については、上記の課題について引き続き検討することとしつつも、まずは、各企業の状況に応じた自主的な取組として、就業規則において、立候補に伴う休暇制度を設けることや、議員との副業・兼業を可能とすること等について、各企業に要請していくことを検討すべきであ

る」という結論になっている。

つまり立候補休暇などの法制化は時期尚早で、当面は企業への要請にとどまるということである。ただし、この要請については、前述したように、今回の改正地方自治法の附則6条1項として、この答申が決定される前に法制化されているので、ややタイミングを逸した感がある。

さらに「公務員の立候補制限や議員との兼職禁止の緩和については、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある」とされている。こちらは「検討すべき」ではなく、「検討する必要がある」にとどまっていて、前者よりもさらにネガティブなまとめになっている。

「第5 議会のデジタル化」は「議会へのオンラインによる出席」と「議会に関連する手続のオンライン化」の2つで構成される。現在、自治体議会のオンライン開催については、2020年4月30日付の総務省自治行政局行政課長名義による各県や各指定都市への通知を基に事実上の整理がされている⁽²⁰⁾。これは技術的助言に過ぎないので、必ずしも自治体議会がそのとおりに行動する謂れはないが、委員会はオンライン開催が可能であり、本会議はオンライン開催が認められないという解釈が一般には流通している。

2022年1月1日現在の総務省調査によれば、委員会をオンライン開催できるように条例などを改正した自治体は135で、実際にオンライン委員会を開催した自治体は35となっている⁽²¹⁾。自治体全体から見ればわずかな事例にとどまっている。単に技術的、財政的問題というよりも、何らかの根本的な理由がそこに存在していると考えべきかもしれない。

この答申では、議会へのオンライン出席について、以下の4つの対応方法が考えられている。

- ① 事由を問わず幅広くオンラインによる出席を可能とする考え方
- ② 個人の事情を含めて、現在、会議規則で欠席が認められているような正当な事由がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方
- ③ 大規模災害、感染症のまん延等、議場への出席が困難な事態が生じた際に、オン

(20) 「新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について」 https://www.soumu.go.jp/main_content/000685719.pdf

(21) https://www.soumu.go.jp/main_content/000808309.pdf

ラインによる出席を可能とする考え方

- ④ 議決と議決以外の議事で定足数の要件を分け、後者については過半数の要件を緩和することにより、出席ではない位置付けで、オンラインにより参加することを可能とする考え方

これらについては、「国会における取扱いの状況も参考としつつ、丁寧な検討を進めていく」という結論になっている。また、オンラインによる出席を可能とする場合に想定される課題については、既に実施されている委員会で生じた課題やその対応などの検証も行うべきであるとしている。つまり、今回は先送りの課題になっている。

議会に関連する手続のオンライン化については、住民の議会に対する請願書の提出や、議会から国会に対する意見書の提出などを、一括して、オンラインにより行うことを可能とするべきだとしている。答申はこの後に「結び」がついて終わる。

3 答申の論点

(1) 議会の位置付けの法制化は必要だったか

前述のように、この答申で法制化の提案になっているのは、「第3 議会の位置付け等の明確化」のみである。答申における法制化の提案内容を再掲すると、①議事機関として住民が選挙した議員をもって組織される、②自治体の重要な意思決定に関する事件を議決する、③議員は誠実に職務を行わなければならない、の3点になる。

①については、日本国憲法93条に、「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」「地方公共団体の議会の議員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」という趣旨の規定が既にある。もちろん、憲法に書かれていることを法律に書いてはいけないということではないが、敢えて重複して規定するというこの意味がどこにあるのかが問われる。

②については、地方自治法96条に議決事件が列挙されていて、その冒頭に「条例を設け又は改廃すること」「予算を定めること」という自治体における最大の意思決定が既に明記されている。ただし、ここで書かれているのは議会が重要な決定をするという意味であって、重要な意思決定は議会がするという意味ではないので、後述するように、今回の答申は踏み込み過ぎという意見もあり得る。

③については、確かにこれまで法制化はされていないが、そもそも法制化になじむ事項なのかが問われる。

専門小委員会での議論をたどると、まずは、「地方議会の地位と権能が地方自治法に明確に規定がなされるとすると、現在の課題解決、目指す姿が実現する重要な要因になるかどうか⁽²²⁾」、「目的と手段の関係があまり明瞭でないということです。この規定を置くことによって一体何が実現できるのか⁽²³⁾」というように、多様な人材が参画する自治体議会という今回の目的に対して、議会の位置付けの法制化が効果的な手段になり得るのかという出発点からの疑問が呈されている。

さらにこのような規定を法に盛り込むことについても、国と自治体との間の法的関係から問題があるとする意見も次のように多く出ている。

「地方議会のあり方について外から規定するような役割を地方自治法は持っているのだと考えると、ここに書かれているように、地方議会の側から積極的に地方議会や議員のあり方を説得的に示したいという内容を盛り込むことはややそぐわないのではないか」「これを内閣提出法案に載せて内閣法制局審査を通して書くことは、地方議会のあり方を外部的に決めてしまう、積極的役割を決めてしまうことになってしまうので、あまりよろしくないのではないか⁽²⁴⁾。

「議会基本条例に加えて地方自治法などの法律で書こうというのは、地方分権の行き着く先ではなくて、地方分権は要らないと当事者が言っているのだなとも理解し得る性格を持つ⁽²⁵⁾」

②の意思決定に関しても、意思決定は自治体議会だけでなし得るものではなく、一定の範囲内で行政機関がすることもあれば、住民が直接請求などを通して意思決定に参加することもあり得るので、このように書き込むことは疑問とする次のような意見が出ている。

「議会が意思決定をするというときに、首長との関係だけではなくて、住民、有権者との関係もきちんと考えなければいけない⁽²⁶⁾」

(22) 第6回専門小委員会における田中理沙委員の発言。

(23) 第7回専門小委員会における大橋真由美委員の発言。

(24) 第6回専門小委員会における大屋雄裕委員の発言。

(25) 第6回専門小委員会における太田匡彦委員の発言。

(26) 第6回専門小委員会における伊藤正次委員の発言。

「例えば大都市地域特別区設置法のように、重要な意思決定でも最終的に議会ではなくて住民投票を行うというものもあります」⁽²⁷⁾

地方自治法においてこのように書き込むことによって、これまでそれぞれの自治体議会で営々と積み重ねてきた議会基本条例や政治倫理条例などとの間に「抵触してその限りで無効になるのか、プラスアルファみたいなものだからオーケーなのか」⁽²⁸⁾といった解釈論にさらされる危険性もあるという指摘もあった。そこで、2020年11月25日の最高裁判決から文言を借りてくればよいのではないかという意見も出され、実際に法制化ではその趣旨が書き込まれることになった。

③の議員の職務規定については次のような意見があった。

「本来、議会における質問を含めた言論等で勝負をすべきところなのですが、議会ではあまり活動をしないで議会の裏でかなり活動をしている方がいるのではないか」⁽²⁹⁾

「議員の職務についてどのように定めるかということについては、慎重な検討が必要」⁽³⁰⁾

「今回は地方自治法に議員に関する規定を置いたとしても、それは職務を行う上で心構えを示すものであって、新たな権限や義務を定めるものではないというところの留意点が重要になってくる」⁽³¹⁾

以上のように、自治体議会の位置づけや議員の職務規定を地方自治法に盛り込むことについて、ほとんどの委員が疑問を持っているように見えた。ただし、3議長会の要請という政治的事実を鑑みれば、書いても書かなくても同様の効果であるならば、書いてもよいかもしれないという趣旨の次のような意見でまとめが行われた。

「私からすると情けないことに、議会が法律で書いてくれ、自分たちが何者である

(27) 第7回専門小委員会における砂原庸介委員の発言。

(28) 第6回専門小委員会における太田匡彦委員の発言。

(29) 第6回専門小委員会における岡崎浩巳委員の発言。

(30) 第7回専門小委員会における大橋真由美委員の発言。

(31) 第8回専門小委員会における大橋真由美委員の発言。

かを自分たちでは説明し切れないので人様に決めてほしいというスタンスを取るのであれば、事務局の案は穏当なところであって、必要最小限のどこにでも共通するものを書こうかということになるのだろうと思います」⁽³²⁾

「私も法律の規定を置くことが議会を巡る様々な課題を解決するかどうかというのは若干疑問であるというのは、前回も申し上げたとおりです。ただ、心構えであるということであれば、このような形で規定を整備することも消極的ではありますが、あり得る選択肢かなと思っています」⁽³³⁾

(2) 立候補環境の整備と議会のオンライン開催

答申では、立候補環境の整備と議会のオンライン開催については、全体としては検討が必要という先送りの結論になっている。後述するように、第3回総会（12月21日）における議員選出委員や地方6団体選出委員からは、先送りにされたことについて批判的な意見が相次いだ。専門小委員会の場では、答申で結論を出すことにはネガティブな意見が多かった。たとえば立候補休暇については次のような意見があった。

「立候補環境の整備として、立候補休暇のようなことは基本的にはやめた方がいいと思います。その理由は、それが選挙運動をさらに短くしてしまうのではないかという懸念があるからです」⁽³⁴⁾

「自分の企業の社員が地方議員になってくれることについて何らかの利益を見いだす企業から就業規則の休暇の整備が進むだろうと思われ、それでいいのかなという疑問があります」⁽³⁵⁾

議会のオンライン開催については、デジタル化そのものを否定する意見はないものの、どのような条件のもとに、どのような範囲で順を追って進めていくかという点で専門小委員会委員の意見が分かれた。答申では4つのパターンに整理されたが、そこに至る過程でのポイントとなる意見は次のようなものがあった。

(32) 第6回専門小委員会における太田匡彦委員の発言。

(33) 第7回専門小委員会における伊藤正次委員の発言。

(34) 第6回専門小委員会における砂原庸介委員の発言。

(35) 第7回専門小委員会における太田匡彦委員の発言。

「そもそも定足数には2種類ありまして、議事定足数と議決定足数があります」、
「オンラインの話を考えるときにも、これをもし議決定足数であると解釈できれば、
議事は開けるわけですから、少数の人たちが出席して会議を開いているところに、ハ
イブリッドで、オンラインで参加して意見を述べる、オンライン参加者は出席にはカ
ウントをしないけれども意見を述べるができることとしてしまえば、議事はできるわ
けです」⁽³⁶⁾

「自由な自分個人とだけ向き合った議決の行使というのがいいのかというと、むしろ、
議場で市民に囲まれて、市民の存在にプレッシャーを受けながら投票するという
ことは、議会や議員にとってあるべき姿ではないか」⁽³⁷⁾

ただし、これらのことはいずれも自治体議会自身が、場合によっては条例化を含み
ながら、住民との対話を重ねつつ運営事項として決定し得る問題であり、地制調が議
論して国が決定するようなレベルの問題ではない。前述のとおり、このことに関する
総務省の文書も技術的助言に過ぎない。全国の自治体議会における実践と成果を積み
重ねながら、横展開で一定の相場観を形成するべき問題であろう。

さらに答申では触れられなかった問題を指摘する意見もあった。たとえば、自治体
に対する請負禁止規制の緩和や兼業兼職規制の見直しなどである。前述のように、32
次地制調や各種研究会では、透明性の確保策とともに議論されてきたこれらの問題は、
なぜか事務局である総務省が作成した最初の審議項目案から除かれていて、それがそ
のまま答申まで引き継がれてきた。このことについて、専門小委員会では1回だけ、
答申（素案）の検討の最後で次のように言及されている。

「公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についてです。31次、
32次では引き続き検討すると書かれているのですが、今次のところでは、そこについ
て言及がなくなっている」⁽³⁸⁾

自治体に対する自治体議員個人による請負禁止規制は、この答申が出されるほんの
少し前の2022年12月、議員提案による地方自治法改正で実現した。前述のように、こ

(36) 第6回専門小委員会における大山礼子委員の発言。

(37) 第7回専門小委員会における土山希美枝委員の発言。

(38) 第8回専門小委員会における土山希美枝委員の発言。

の改正はこれまでの地制調や各研究会での議論とは断絶している部分がある。こうした動きがいつからどのように始まったのか、我々のような市井の地方自治関係者には知るすべもないが、結果的に見ると、事務局である総務省がこの項目を外した33次地制調の審議項目案を提示した2022年春の時点には、少なくとも総務省内には議員提案の動きが了知されていたのではないと思われる。

一方、この法改正には今回の答申における立候補環境の整備の一つとして取り上げられた立候補休暇制度の企業への要請も盛り込まれている。これについては専門小委員会委員の間に反対意見や危惧する意見がありつつ、答申では「検討すべきである」とやや強めの検討事項になっていた。これもまた、地制調審議とは別個の流れの中で、どのように議員提案の法改正が進められたのか、公共政策論的観点から興味深い。

さらに、先行研究が議員のなり手不足の主因とした小規模自治体における議員報酬の低さについては、答申では突き詰められることがなく、「住民の理解を得ながら、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる」とだけ整理されたことはやや肩透かし感を覚える。確かに議員報酬は各自治体議会で定めることであり、国が関与することではないことは確かであるが、小規模自治体の自助努力だけではいかんともしがたい部分もある。これまでの地制調や各研究会の中には、批判を浴びながらも大胆な制度的提案があったことを考えると、議員のなり手不足対策から始まった今回の答申としてはもの足りなさを覚える。

(3) 取りまとめ段階における意見

答申取りまとめの最終段階である第9回専門小委員会と第3回総会において出された意見を整理しておく。

第9回専門小委員会に提出された「答申（案）」には「答申（素案）」になかった「結び」の章が付け加えられた。その中に、「議会は、住民自身の手で、住民自身の責任において団体の運営を行うという住民自治の根幹をなす存在であり、多様な人材が参画し住民に開かれた議会を実現するのは、住民の基本的な役割である」という文章があった。これに対して、「住民自身の責任において」を「住民自身の権利と責任において」としたらどうかという意見が出た⁽³⁹⁾。

この意見に対して、「住民自身の手で」というところで、権利として能動的に参加

(39) 第9回専門小委員会における土山希美枝委員の発言。

するという事は含意されているという反対意見が出る⁽⁴⁰⁾。これを聞いた太田委員が次のように整理する。

「宍戸委員がおっしゃった『手で』というところに読んでしまえばいいのではないかとこの部分についてですが、私としては土山委員のおっしゃったことも確かにもっともかなと思います。何よりも住民自治の義務を負うわけではない。責任とか関心、注視というのは、どうも義務を思わせるが、『義務として』という要素が最初に出てくるわけではないだろうという感じがいたしますので、基本は入れた方がいいのではないか⁽⁴¹⁾」

宍戸委員と太田委員の公法学者同士の意見交換や、それを引き出した土山委員の問題提起は、それぞれに自治体議会の存在をどう考えるかという立場性を象徴していて興味深い。近年、小規模自治体の議員のなり手不足問題が焦点化される傾向にあるが、その背景には住民自治を体現する代議制という自治体議会の本質があり、その要件が欠けつつあるのではないかという問題意識がある。住民自治を体現する代議制という視点が疎かになると、自治体議会の活性化という目的が、あたかも明治維新政府がやろうとしたように国家統治を潤滑に行うための装置づくりに傾きかねない。

たとえば、これまでも論評されてきたことであるが、自治体議会に関して地制調は「地方行政制度」の枠組みで扱うことが多かった。こうしたスタンスは、政治・行政という枠組みが自治体政府を形成するという政府間関係論と対立する。最終的に答申では、「議会は、住民自身の権利として、また、住民自身の責任において団体の運営を行うという住民自治の根幹をなす存在であり」と書き直されることになった。

続いて答申を決定した第3回総会（12月21日）で出された意見を整理する。現在の地制調は総会と専門小委員会で構成されている⁽⁴²⁾。専門小委員会には会長、副会長と18人の学識経験者で構成され、総会はその他に国会議員選出の6人と地方6団体選出の6人が加わっている。

答申（案）は専門小委員会での合意を前提に提出されているので、総会での発言はほとんどの場合、国会議員選出委員と地方6団体選出委員で占められる。現在の国会

(40) 第9回専門小委員会における宍戸常寿委員の発言。

(41) 第9回専門小委員会における太田匡彦委員の発言。

(42) 地制調の変遷や33次地制調委員構成の特徴などについては今井（2022）参照。

議員選出委員は衆議院と参議院の総務委員会所属の議員から選出されているが、衆参の割り振りや所属政党の割り振りなどは、その都度、異なり、また選挙との関係で入れ替わりもしばしば生じる。第3回総会では、6人中4人が交代して新しく入っている。

総会だけに出席するこれらの委員には、事前に事務局である総務省から答申（案）の説明が行われていると思われるので、この場で答申（案）がひっくり返されることはないが、それぞれに答申（案）について率直な思いを述べる場となる。第3回総会での主だった意見を答申（案）の柱に沿って整理すると次のようになる⁽⁴³⁾。

① 議会における取組の必要性

答申（案）の「議会における取組の必要性」という柱には、「多様な人材の参画を前提とした議会運営」「住民に開かれた議会のための取組」「議長の全国的連合組織等との連携・国の支援」という3つの節があるが、第3回総会ではこれらについてはほとんど意見が出なかった。前述のように、もともとはそれぞれの自治体議会や3議長会が取り組むべき内容が多いからかもしれない。その中で唯一、法制化に関連するものとして、「性別あるいは年齢によるクォータ制」の提案が坂本哲志委員（自由民主党）からあった。それに対して平井伸治委員（全国知事会会長）は、地方議会の場合、党派性がないのでうまく動かないと否定的意見を述べている。

② 議会の位置付け等の明確化

今回の答申（案）のうち、唯一、法制化を求めている「議会の位置付け等の明確化」についても、それほど委員の関心を惹かなかったが、ただ、議員の職務規定の法制化については批判的な意見が見られた。

たとえば、重徳和彦委員（立憲民主党）は、自治体の政策執行時の混乱について、首長だけに責任を負わせるのではなく、議会にも法的な重い責任を負わせないとチェックがきかないという趣旨の意見を述べた。さらに馬場伸幸委員（日本維新の会）はより厳しく、このような職務規定を地方自治法に盛り込むことに反対する意見を表明している。

(43) 執筆日時点で議事録が公開されていないので、第3回総会の発言の引用は、取材に基づいた発言趣旨となっている。以下同じ。

「答申案にあるような議員についての心構えなどの道徳的規範を地方自治法に書き込むというアイデアには疑問を感じる。多様性が重んじられる現代社会において道徳的規範を法律に書き込むことへの弊害も議論する必要がある。多様な人材の参画を謳うのであれば、なおさらその点は慎重であるべきである」⁽⁴⁴⁾

この点については、前述のように専門小委員会でも疑問の意見が相次いだところであり、3議長会からの要望を付度した結果の答申（案）になった経緯がある。この答申に基づく地方自治法改正案が上程される予定の次の通常国会においても引き続きの議論が期待される。

③ 立候補環境の整備

答申（案）における「立候補環境の整備」の内容は、ほとんどが立候補休暇の企業への要請というテーマに傾いていたが、第3回総会では議員報酬や兼業・兼職についての切実な声が多かった。

「地元の私設秘書が今度町議会議員に立候補することになったが、女房子供もいるので、町議会議員の報酬だけでは食っていけない。そこで秘書も続けてもらうことにして生活費を支援する」⁽⁴⁵⁾

「しっかりとした責任に伴う報酬体系を作っていくことが多様な人材を議会の中に獲得していく大きな鍵になる」⁽⁴⁶⁾

「公務員の立候補制限が切り離して書いてあるが、会社や団体と並べて議論してもよいのではないか。フランスでは認められている。公務員の場合、必ず辞職しなければならないとあるのはバランスがとれていないのではないか」⁽⁴⁷⁾

また「平成の大合併」と絡めて、議員定数の削減が議員のなり手不足に影響しているのではないかという意見もあった。

(44) 第3回総会における馬場伸幸委員（日本維新の会）の発言趣旨。

(45) 第3回総会における坂本哲志委員（自由民主党）の発言趣旨。

(46) 第3回総会における江島潔委員（自由民主党）の発言趣旨。

(47) 第3回総会における平井伸治委員（全国知事会会長）の発言趣旨。

「平成の市町村合併の成果として、総務省は自治体の首長が減り議員も減り職員もスリム化できたと一方で言いながら、議員のなり手がいないのは困るというのは、どっちなんだという感じがする」⁽⁴⁸⁾

④ 議会のデジタル化

「議会のデジタル化」という答申（案）の柱には多くの委員の関心が集まった。馬場委員は、株式会社の株主総会においてもオンライン出席が認められているのに、政治の世界でオンライン出席が認められない最大の理由は凝り固まった古い体質であると厳しく指摘する。また、立谷秀清委員（全国市長会会長）は災害時の対応など、スピードが求められることがあるという理由でオンライン出席が認められるように希望した。

一方で、参議院の江島潔委員（自由民主党）からは、2022年の夏に当選した議員で、まだ一回も議会に出ていない議員がいることから考えても、どういう状況でオンライン参加を認めるかという一定の判断基準が必要ではないかと発言した。それに対して平井委員は、自治体議員には住所地要件があることを配慮してもよいのではないかと反論した。

議会へのオンライン出席について意見が割れる中で、坂本哲志委員（自由民主党）の次のような意見が目をつけた。

「政治や議会という性格上、相手を説得したり、自らの意思を強く言うという迫力が大事であり、本来ならば自らが出席して自分の思想信条を含めて言うべきことをしっかり言うということが大事であろう」⁽⁴⁹⁾

⑤ 答申（案）以外の課題

答申（案）の5つの柱に、直接は関係づけられないが、議会のあり方として重要な課題も語られた。たとえば、あかま二郎委員（自由民主党）は、議会や議員が政策立案するとき、調査や立法機能としてのサポート体制が不十分ではないかと指摘している。また、平井委員は逝去者の個人情報保護や犯罪被害者保護の事例を挙

(48) 第3回総会における重徳和彦委員（立憲民主党）の発言趣旨。

(49) 第3回総会における坂本哲志委員（自由民主党）の発言趣旨。

げて、自治体議会の条例制定権に対して、国の役所は旧態依然の対応をしていると批判した。

前述のように「平成の大合併」の影響を指摘した重徳委員は次のように、改めて合併検証をするように求めた。

「合併した後の旧町村が今人口面であるいは社会面でどのようなその後の経緯をたどっているのか、様々な統計も新市町村範囲の統計調査でも旧町村部のきめの細かいデータをこれからも追いつけて、平成の合併の検証も併せてすべきではないか」⁽⁵⁰⁾

地制調においてはこれまでもしばしば国会選出委員や地方6団体選出委員から合併検証を求める声が相次いでいた⁽⁵¹⁾。重徳委員は国会の場でも、地制調のみならず、国会に第三者機関を設け、あるいは各政党でも取り組んで、国会と政府の双方で平成の大合併を検証し、比較して、評価することが必要だという意見を述べている⁽⁵²⁾。

まとめ

2022年12月に行われた地方自治法改正と33次地制調の自治体議会に関する答申について、その経緯、概要、論点をまとめてきた。両者は自治体議会という共通のテーマを扱っているが、一部に重複はあるものの、扱う内容に差異があり、結論も微妙に異なっている。

とりわけ地方自治法で改正された自治体に対する自治体議員個人の請負禁止の緩和については、これまで32次地制調などで議論されてきた枠組みを逸脱し、切実な必要性の感じられない中規模、大規模市町村や都道府県議会議員にまで拡張して緩和させ、なおかつ透明性の確保策を自治体に丸投げしているという点で、むしろ自治体議会に対する住民の信

(50) 第3回総会における重徳和彦委員（立憲民主党）の発言趣旨。

(51) 今井照（2019）「第32次地方制度調査会『市町村合併についての今後の対応方策に関する答申』（2019年10月30日）について」『自治総研』通巻493号（2019年11月号）、参照。

(52) 2022年12月6日の衆議院総務委員会。これに対して松本剛明総務大臣は地制調で「しっかりと議論」されていると答弁している。

頼の低下を導くのではないかという危惧を感じさせる。

議員のなり手不足対策を期待されていた33次地制調は自治体議会に関する答申をまとめ、議会の位置づけや議員の職務規定の法制化を提案したが、果たしてこれらが自治体議会における多様な人材の参画に結びつくのか、疑問なしとは言えない。議員のなり手不足の要因について、先行研究では議員報酬の低さに求められているが、私見では当選可能性のレベルに依存しており、選挙区当たりの定数が多い中規模、大規模市町村では無投票選挙の事例が少ない。したがって、小規模自治体で当選可能性を高めるためには、「平成の大合併」に抗して、元来の地域社会に依拠した自治体の再建が求められる。国に置かれた地制調としては、そこにまで踏み込む必要があったのではないか。

33次地制調答申に基づく地方自治法改正は、これから通常国会において審議される。引き続き、今後の議論に注目していきたい。

(いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員)

キーワード：地方自治法／地方制度調査会／自治体議会