

精華町議会における活性化の取り組みと条件整備

1. はじめに

精華町議会は、この間議会運営委員会を軸に、議会の活性化すなわち住民代表としての機能を十分発揮するための組織や仕組みの改革などに取り組んできました。現在も、先進事例や独自の調査・研究を重ねています。今回は、その経過と議員定数・報酬について現状説明をさせていただきます。

2. 議会活性化の主な取り組み [時系列的には前後しています。]

① 議会基本条例の制定

平成 21 年 3 月に成立しました「議会基本条例」は、それまでの取り組みの整理とこれから取り組むべき課題を明確にしたものです。

目的は「開かれた議会」であり、その実現方法として「4本の柱」は、3の項目に後述しています。

また、この基本条例で、議会としての **防災への取り組み** を明記したのは、全国的にも先駆けたものでした。

② 会期の通年化

多くの議会は、年 4 回(3・6・9・12月)の定例会があり、その期間(おおよそ各 1 か月程度)のみ活動ができることになっています。

しかし、これでは機動性を持った積極的な活動が展開しにくいと、精華町議会では、平成 28 年度から、毎年、4 月中旬から翌年 3 月 30 日頃までのおおよそ 350 日の会期とした「通年議会」を実施しました。

これにより、各委員会は機動的な活動が確保でき、町長の専決処分も制約を受けるなど緊張関係が生まれました。

③ 倫理条例の制定

予算決定権や条例制定権を持つ議会が、補助金などを巡り疑惑をもたれないようにするための「政治倫理条例」を制定しました。

これで、PTA や自治会など、町からの補助金を受けている団体の長には就任できなくなり、また、具体的な疑惑が発生すれば議会が設置した第三者による「政治倫理審査会」でチェックされることとなっています。

④ 議員定数の削減

平成25年の前回選挙から、従来の22人から18人に削減しています。

⑤ 常任委員会への複数就任

議会内には、いくつかの委員会があります。全議員で協議することもあります。通常は分野ごとに議論します。多くの議会では1議員が1つの常任委員会に所属しますが、精華町議会では、最大3つの常任委員会所属議員がいます。さらには、常任委員会ではない議会運営委員会や会派代表者会議などもあり、現在では、最大4つの委員会に所属している議員もいます。

これは、議会活性化と定数削減を並行的に取り組んだ結果の1つです。

3. 議会基本条例の概要(4本柱)

① 住民参加の促進

議会基本条例の原案作成段階では、町内数か所で説明と意見交換会を実施するとともに、条例制定後は、毎年、秋に「議会報告会・意見交換会」を開催しさまざまなご意見をお聞きしてきました。

また、請願以外の「要望・陳情」においても、精華町にかかわることなら、極力、提出者の意見を直接聞ける機会を確保してきました。また、場合によっては、こちらから現地に伺うこともあります。

今回の講演会等も、その一環として開催させていただいています。

② 説明責任を果たすこと

議会の会議は、原則全部公開としています。多くの議会が、部分的に非公開の協議体を残すことが多い中、全面公開は珍しい存在です。

議会では、ホームページを開設し、本会議のリアルタイム中継・録画視聴および委員会のリアルタイム中継を実施しています。議会だよりや会議録、政務活動費の使途、議長交際費の使途などを常時見られるようにしています。

また、広報委員会を常任委員会化して、できるだけ読みやすい紙面づくりに取り組んできました。

その結果、平成26年度全国町村議会広報コンクールで、企画・構成部門「奨励賞」を受賞しています。

③ 議会権能の発揮

議会には、条例制定権だけでなく、さまざまな権能があるのですが、多くの議会では、いわゆる疑惑事件が起こらない限り、あまり使われないという状況です。

精華町議会では、町の「基本計画」や姉妹都市の「協定締結」などを議決対象に追加しました。また、各委員会では、町長から提案された議案以外の担

当分野のことについて、積極的に現状確認や意見具申に取り組んできました。
さらには、各議員・会派でも、各地で開催される研修会への参加や先進地事例の調査研究などが活発化しています。

④ 能動的な提案活動

自由になった各委員会、会派、個々の議員が、さまざまな調査研究を進める中で、一般質問や予算要望・申し入れなどで、積極的な提案型の活動が展開されてきました。現在の第5次総合計画の策定時には、全議員による検討討議を経た「提言書」をまとめ、町長に提出しました。

また、昨年は、決算審議の経過で「事務事業評価」を取り入れ、いくつかの事業をピックアップして委員会として「効果や成果を評価」し、町長に改善を申し入れました。

このように、合議制の機関としての活動を充実させています。

この他にも、細かい取り組みは多々あります。大半の議員は、非常勤ではあるものの、以前と比べ多忙化し、半常勤状態になっていると認識しています。

多忙化の原因は外的にもあります。それは、地方分権の名のもとに、国から府県・府県から市町村に多くの仕事に移管されたことです。それに伴い、条例制定や計画づくりなどが求められています。

これらの議会活性化に長年取り組んできた結果、今年度、全国町村議会議長会の「議会特別表彰」を受賞することができました。

また、2015年度に早稲田大学マニフェスト研究会が実施した「議会改革度」調査では、全国928町村のうち 24位(P. 17に記載) と評価されています。

4. 二元代表制と民主主義

この間の「平成の大合併」を経るなかで、「議会不要論」が幅を利かせました。その具体的な動きとして、「定数削減」や「議員報酬削減」などが展開されてきました。

しかし、「権力の集中」は、社会の歪みを生みかねません。日本の国政は「議院内閣制」ですが、地方自治体は、「二元代表制」で、いわゆる、「大統領制」と同様の制度を採用しています。町長も議会議員も住民からの直接選挙で選ばれますが、大統領制は、議院内閣制に比べ執行権が大きな力を持ちます。

住民からは、町に比べ、「議会の動きが見えにくい」と言われます。その点は、議会も率直に反省すべきではありますが、「チェック&バランス」の機能は果たさなければならぬと考えています。

精華町議会も、歴史的には「兼業議員」中心で、なかなかチェック機能を十分果たせていない時期があったかもしれませんが、現在においては、各種の活性化に取り組

み、追認議会から脱しつつあります。

真の地方自治を実現するためにも、地域民主主義の具体化は必要です。

最終的には、住民の皆さんの審判で、どのような議会になるかが決まります。

5. 議員のなり手不足の現状

精華町は、学研開発が進んでいる現在、人口も微増が続いています。10年後の人口推計も、3万8000人程度で大きく変わらない見込みです。しかし、少子化傾向・高齢化は避けられません。

直近5回の町議会議員選挙実施の結果は、次の通りです(補選を除く)。

項目 実施年	議員年齢別割合(%)					平均年齢 (歳)	投票率 (%)
	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代		
平成9年 (22人)	4.5 (1人)	22.7 (5人)	40.9 (9人)	31.9 (7人)	0 (0人)	56.0	69.58
13年 (22人)	4.5 (1人)	9.1 (2人)	59.1 (13人)	22.8 (5人)	4.5 (1人)	55.5	68.82
17年 (22人)	4.5 (1人)	9.1 (2人)	45.5 (10人)	31.8 (7人)	9.1 (2人)	58.0	63.78
21年 (22人)	0 (0人)	13.6 (3人)	45.5 (10人)	36.4 (8人)	4.5 (1人)	58.2	61.82
25年 (18人)	0 (0人)	11.1 (2人)	16.7 (3人)	55.5 (10人)	16.7 (3人)	61.3	54.73

本来、議会の構成としては、地域・年齢層・男女など多様性に富んでいることが望ましいとされていますが、現実には、前記、表のとおりです。

また、投票率も、平成9年の69.58%から25年には54.73%へと約15%ダウンしています。

それらの原因として、次のことが考えられます。

- ① 議会活動が見えにくく、魅力が実感できないこと。
- ② 人口増と議員定数削減で、「わがまちの議員」が減少していること。
- ③ 住民の生活スタイルの多様化と社会構造の変化で、自分たちの生活が精いっぱい、行政や議会への関心が薄れていること。
- ④ 子育て世代にとっては、議員報酬が低く(生活給としてみた場合)、兼業でないと成り立たなく、経済的魅力が低いこと。 などです。

住民自治をしっかりと実現させるためには、多様な議員構成になることが求められます。また、議員のなり手不足は、行政と議会という二代表制の一方が弱体化することであり、自治体の存在意義である住民福祉の向上への影響が懸念されます。その意味では、住民自身の問題でもあります。

そのための条件整備は、必要だと考えます。

6. 多様な人たちが議員として活躍できる町になるために

これまで、私たち議員は、議会を活性化する取り組みを主に進めてきました。今回は、その議会で多様な人たちが議員として活躍するためにはどうしたらいいのかを考えてきました。

その1つの例では、若い女性議員への条件整備として、子育て世代への支援策となる「産前・産後休暇制度」の整備も実施してきました。

この様な経過を踏まえ 結論として、

- (1) 議員定数は、現在のまま18人とする(現時点で増減の提案がない)
- (2) 議員報酬は、増額する

というものです。

議員定数に関しては、前述のように、活性化に伴う事実上の専門化・多忙化が進み、これ以上の削減は合議体としての機能を果たせないと考えています。

議員報酬は、いくつかの観点で検討しました。

① 全国的・府下的比較

〈 全国 〉

- ・全国1667議会のうち、精華町議会は1046位の24万円。
- ・全国928町村議会のうち、588位(人口は31位)。
(ちなみに、最多額は、人口3万3000人の葉山町40万円。)

〈 府下 〉 ※ P. 11 に記載。

- ・府下26市町村のうち、19位。
- ・15市はすべて多く、その中には、人口1万9000人の宮津市35万円もあります。
- ・11町村では精華町が人口最多ですが4位。大山崎町：1万6000人で、29万5000円、久御山町：1万6000人で、28万5000円、与謝野町：2万3000人で、25万円となっています。

※ 精華町の類似団体のうち人口3万人以上の大都市近郊 町村の実態は、P. 12・13 のとおりです。

※ 精華町議会議員報酬(P. 10)は、平成10年以降改定されていません。

② 議員報酬の性格

「報酬」とは国語的には「役務への対価」であるが、この間の地方自治法の改正で「議員報酬」が別建てとなった。地方議員の現状からすれば、「労働の対価」と定義付けることが適当だと考えました。

一般的には、府県・政令市などの議員報酬は高額で、町村議員の報酬は別途収入がなければ生活が維持できない程度となっています。しかし、地方議会は、全国どこに存在していても、同じような地方自治を実現することが求められます。その自治体の財政規模や財政力に左右されることは本来あってはならないと考えます。

③ 精華町議会議員の活動状況

議員活動は多岐にわたります。そのうち、本会議・委員会などとそのための準備作業・研修など公務性を帯びている活動時間を調査しました。もちろん、プライベートや政党・後援会活動は除いています。その結果が、1日8時間換算で、年間170日でした。一方、同じ選挙で選ばれる町長の年間出勤日数は約350日と推計されますので、町長の約48%相当の活動時間となります。

④ 政務活動コストの現状

議員に支給できるのは、「議員報酬」、「費用弁償」、「期末手当」、「政務活動費」の4種類に限定されます。そのうち費用弁償と政務活動費は、使途が厳しく制限されています。また、領収書添付義務も1円以上です。町内移動の交通費・個人研修費・自宅のICT関連費・各種情報収集のための業界紙などの購読費などは、月7000円の政務活動費ではまかなえず、事実上、議員報酬の中から各議員が負担しています。

⑤ 町長への提言概要

議員報酬の水準は、全国的傾向として、「町村長の3分の1程度」(精華町は29%程度)とされてきたが、その根拠はなく慣例的なものとして扱われてきました。また、全国的には「日当制」「他町村との比較」「実績評価」などさまざまな方式があるが、精華町議会の実態からそれらは適当ではありません。

そこで、今回は、昭和53年に「全国町村議会議長会」で検討された考え方をもとに、この間の地方自治体をめぐる実態から「原価方式(積み上げ方式)」を採用し検討を進めてきました。「労働の対価」として、議員の公務性のある活動の総量を集計し、同じ特別職水準との割合で推計しました。

なお、住民の生活実態からかい離することも好ましくないので、府下の労働者の給与水準も参考にすべきと考えました。

ちなみに、平成27年度の賃金構造基本統計調査の都道府県別統計によると(10人以上の企業)平均年齢42.8歳に相当する月額給与は35万1800円です。

これらの考え方と実態を踏まえて、多様な議員が活躍できる条件整備の1つとして議員報酬の改定を提言しました。

7. 将来をみすえた議員の待遇

平成27年に実施された「いっせい地方選挙」では、無投票当選となった選挙区が、急増しました。その理由すべてが議員報酬の低さとは言えないものの、一つの大きな要因となっていることは間違いありません。また、選挙費用の公費負担割合が、町村選挙の場合は低く、誰もが容易に立候補できる条件に乏しい実態もあります。

壮年期から高齢期の議員が多くを占めている現状があり、若年層からも議員の担い手が誕生することが強く望まれます。

研究者の中でも「議員報酬は、現在の議員のためだけでなく、多様な住民が将来議員になりやすく、また、議員活動をしやすくする条件である。持続的な地域民主主義の条件として考える必要がある」と指摘されています。

諸外国に比べ、日本の市町村は、多岐にわたる行政サービスを提供しており、広範な施策・事務事業に精通し、行政施策を多面的に評価・分析しつつ新たな政策提言を担う議会の構成員としての能力や役割も求められます。

本町を含む町村議会の場合、議会事務局の体制も弱く、本議会も3人で、議事や庶務に追われ、「調査・法務など」の業務は皆無に等しい。そして、当面の間、市議会並みに事務局体制を充実させることは、困難である。つまり、市議会では事務局のサポートが期待できる「調査・法務など」の業務も、議員自身が担わなくてはならない現状です。この点も、改善が求められます。

議会が、監視機能や政策提言機能を十分に果たし、その地域の「住民自治」を実現し、よって、住民の福祉向上に貢献するためには、それを担いうる能力やノウハウを養う必要があります。

そのためにも、議員報酬以外で生計を維持できる特定の層だけでなく、多様な層の町民が安心して議員選挙に出られるような一定の議員報酬水準が必要です。

8. 議会・議員の課題

今後の課題として、現在認識している具体例として、

- ① 事務事業評価を発展させ、施策レベルに高めるとともに、政策サイクルを確立すること。
- ② 各委員会においても、所管事務調査の活性化とあわせ、施策提案につなげていくこと。

- ③ 議会報告会・意見交換会の対象者や運営方法を改善し、昼間交流人口など有権者以外も含む町民の参画を進めること。
 - ④ 研修の体系化などで議員個人や全体としての資質を高め、能動的な議会運営を担える主体を太く大きくすること。
 - ⑤ 議会だより・ホームページの改善・SNSの活用で、住民への情報提供と説明責任をさらに果たせるようにすること。
 - ⑥ 議会基本条例の特徴でもある「防災活動」を、さらに具体化し、事業継続計画（BCP）や復興計画への関与などを充実させること。
 - ⑦ すでに実施している通年議会などに不断に磨きをかけ、点検と改善を進めること。
- などです。

9. おわりに

私たちの任期も残すところ3か月を切りました。選挙が近づくほど、このような問題を取り上げるのは、通常なら躊躇するものです。しかし、このままでは将来の議員のなり手が確保されない恐れがあること、なり手がいたとしても兼業可能な住民などで議会構成にひずみが生じる可能性があることなどを考慮して、あえてこの問題を取り上げ、精華町議会・議員の実際の活動にふさわしい待遇は何なのかを考えてきました。

残念なことに、マスコミなどの議会に関する報道は、不祥事を中心とした否定的なものが多く、精華町議会も含め、地道な活動はほとんど報道されず、住民の間にも「議会はおいしくて楽な仕事」という誤解が蔓延している可能性があります。

特に精華町は、関西文化学術研究都市の中心地として、将来に悔いを残さず正しい発展を実現させなければならないと認識しています。

ぜひ、「自分が議員になったら」という視点でご意見をいただければ幸いです。