

地方議会の課題と改革 ～公務員の地方議員兼職の可能性を中心に～  
(事例研究：和歌山県新宮市議会)

東京大学公共政策大学院 1 年  
51-138012 加藤俊介

<目次>

1. 地方分権改革と地方議会の重要性の高まり
2. (事例) 新宮市議会における子ども・子育て会議をめぐる議論
3. 地方議会の課題
4. 公務員の地方議員兼職の可能性
5. おわりに

1. 地方分権改革と地方議会の重要性の高まり

地方分権改革の推進により地方議会の重要性は高まっている。2000年の地方分権一括法の施行によって、制度上、国と自治体は対等・協力関係となった。それ以前は、県の事務の7割から8割を、市町村の事務の3割から4割を機関委任事務が占めており、自治体はいわば「国の出先機関」として、主従関係の下、大部分の事務を執行していたのである。機関委任事務は国の事務であり、自治体は国の指揮監督下に置かれるばかりか、機関委任事務に対しては、地方議会も議決権や調査権を行使することができなかつたのである。しかし、2000年の地方分権一括法により状況は大きく変化する。機関委任事務は国の直接執行及び廃止されたものを除いて、自治事務と法定受託事務に整理された。そして自治事務及び法定受託事務は機関委任事務とは異なり、どちらも自治体の事務であるため、法令に反しない限りにおいて、地方議会で条例を制定することが可能となったのである。

また同時期に、国の通知・通達に関する取扱いが見直された点も大きい。この通知・通達の取り扱いについては、当時の片山総務大臣の委員会答弁が参考になるので引用する。

「政府が自治体に対して出す通知、これは2000年の地方分権改革以来、基本的には無効であります。場合によっては違法であります。あるとすれば技術的助言などであり、その範囲に限られるということ。その範囲を越えて、規範性を持つとか拘束性を持つようなものを出したとすれば、これは違法であります。<sup>1)</sup>

上記の答弁は自治体が国と対等に法令解釈権を有するようになったことを良く表している。さらに一連の地方分権改革で新設された国地方係争処理委員会は、国と自治体との間で、法令の解釈・運用や国の関与をめぐる争いが生じた場合に調整を図る機関であり、自治体の法令解釈権が拡大したことを制度的にも裏付けていると言える。

以上のように、自治体は国と対等の立場で法令を解釈する権限を獲得し、また活動の範囲も地方分権改革が実施される以前と比して格段に広がった。しかし、その一方で、意図

<sup>1)</sup> 2011年3月10日衆議院総務委員会における、坂本委員の質問に対する片山総務大臣答弁。

しないことではあるが、自治体は積極的に活動しない自由を獲得したと捉えることもできる。なぜならば、これまで国が関与、必置規制などによって強制してきた部分が自治体の裁量に委ねられたことによって、消極的な自治体は、最低限のサービスを選択することができるようになったからである。地方分権推進下においては、裁量の行使に前向きではない自治体の行政サービスは却って低下する恐れがあるということだ。

2014年1月1日の時点で、都道府県、市町村と特別区を合わせて、全国には1,742の自治体が存在しているわけであるが、うちどれだけの自治体が地方分権改革の目指した活動を展開できているのだろうか。私は、ここで地方分権を否定したいのではない。地方分権は状況の異なる地域で、迅速かつ効果的な施策の実施・サービスの提供をする上で必要であり、むしろ地方分権の推進を強く求めている。主張したいことは、地方分権により裁量を拡大した自治体（執行部）が積極的にその裁量を活用する仕組み、あるいは消極的に裁量を行行使することを抑制する仕組みが必要であるということだ。そして、それは地方議会が担うべき役割であり、その意味で地方分権によって地方議会の重要性が一層高まっていると考えるのである。次項では、和歌山県新宮市の事例を取り上げ、地方議会の重要性が高まっていることを確認する。

## 2. (事例) 新宮市議会における子ども・子育て会議をめぐる議論

### (1) 地域が主導する子ども・子育て会議

2015年度から新たな子ども・子育て支援制度が始まる。この新制度には増税により得られる税収2.7兆円のうち0.7兆円が投じられることから、注目すべき制度であると言ってよい。新制度の特徴の一つは、市町村がそれぞれの地域の状況に応じて、「子ども・子育て支援事業計画」を設計することである。国主導で今後の地域の取り組みを決定するのではなく、地域の実状に応じて、どのような事業やサービスを実施していくのか、各々がより有効な計画を作成するという方針は、地方分権の趣旨にも沿っており、尊重すべきである。都市部では待機児童の問題が子育て問題の中心である一方、地方部、とりわけ過疎地域では児童の減少による施設運営・維持の困難さが問題になっている。そのことだけをみても、都市と地方に一律の計画を適用することが有効でないことが分かる。先5年間の地域の子育て支援についての需給計画を定める「子ども・子育て支援事業計画」は、市町村それぞれが「子ども・子育て会議<sup>2)</sup>」を設置し、子どもの保護者やその他子ども・子育て支援に係る当事者の意見を聴きながら作成される。事例として、取り上げる和歌山県新宮市においても、すでに2回の子ども・子育て会議が開催されている。

### (2) 子ども・子育て会議の設置根拠

問題として取り上げたいのは、この子ども・子育て会議を要綱で設置するのか、それとも条例で設置するのかということであり、この設置根拠を巡って平成25年12月新宮市議

---

<sup>2)</sup> 新宮市では、20名の委員により会議が構成されており、委員には子どもの保護者、子育て支援に関する事業に従事する者、保育関係者、教育関係者、学識経験のある者が選出されている。

会本会議において議論が繰り広げられた。

条例と要綱の違いは簡単には次の表のとおりである。

	制定の根拠	制定権者	性格	法的拘束力
条例	憲法	議会	法規	あり
要綱	なし	首長	内規	なし

条例は議会によって制定され、法的拘束力があり、また住民の直接請求（条例の制定・改廃請求）の対象にもなるため、要綱に比べて透明性と公開性が高いと言える。しかし、新宮市では、子ども・子育て会議が要綱によって設置されていたため、並河議員及び榎本議員から条例によって設置するように意見があったのである。

子ども・子育て会議を設置する根拠である子ども・子育て支援法には、次のように規定されている。

（市町村等における合議制の機関）

第七十七条 市町村は、条例で定めるところにより、次に掲げる事務を処理するため、審議会その他の合議制の機関を置くよう努めるものとする。

- 一 特定教育・保育施設の利用定員の設定に関し、第三十一条第二項に規定する事項を処理すること。
- 二 特定地域型保育事業の利用定員の設定に関し、第四十三条第三項に規定する事項を処理すること。
- 三 市町村子ども・子育て支援事業計画に関し、第六十一条第七項に規定する事項を処理すること。

上記を見ると、子ども・子育て会議の設置は努力義務であるが、設置は条例で定めると読める。また、地方自治法第 138 条の 4 において、附属機関は法律又は条例で定めるとされている。そして、その附属機関の解釈には「学説上争いがあるものの」、「住民の権利義務に影響及ぼす権限行使の前提となる」調停・調査等を行う機関はそれに「当たること疑問の余地はない」と高裁で判事されている<sup>3</sup>ことから、保育施設の定員設定等に強い影響力を持つ子ども・子育て会議は自治法上の附属機関に該当し、条例で設置されなければならないと解される。

### （3）新宮市議会における条例設置の要求

和歌山県新宮市では 2015 年度から 5 年間の子育て環境に大きな影響力を持つ子ども・子育て会議が内規である要綱で設置されており、議員によって是正が求められた。並河議員に対する市の答弁としては、当該子ども・子育て会議の設置は努力義務とされており、また「現在開催されている会議内容は十分いいものとなっている」から、条例を制定する必

<sup>3</sup> 平成 21 年 6 月 4 日、広島高裁判決  
兼子仁「市民参加『要綱』設置の違法解釈判例について」『自治総研』398 号 2011 年 12 月号、65 頁。  
(<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2011/12/jikaneko1112.pdf>) (2014 年 2 月 3 日最終アクセス)

要はないというものであった。

この子ども・子育て会議を巡る議論は一つの市の事例に過ぎないのかもしれない。しかし、この事例を通じて分かることは、地方分権により法令解釈権やその他裁量を手にした自治体（執行部）に積極的な姿勢がなければ、事務的に実施し易い手法が採用されてしまう恐れがあることだ。そのようなことが無いように、議会によるチェック機能が重要であり、議会を構成する議員の質の向上がますます求められる。続く榎本議員の質問を見るとそのことがより良く理解できる。

榎本議員は平成 25 年 12 月同本会議において、市の「会議の設置は努力義務であるから、条例で設置する必要はない」という主張に反論している。その論理は次のとおりである。

- ・ 確かに会議の設置は努力義務とはなっているが、それは人口規模の小さい自治体等、それぞれの自治体の環境の違いに配慮したもので、設置をするのならば条例で設置するという趣旨であること。
- ・ 地方分権の趣旨から国が必置規制で定めるのは好ましくないため、「置くよう努めるものとする。」とされている。当初、政府案では「置くことができる。」という規定であったものが、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における審議を踏まえた結果、「置くよう努めるものとする。」と修正された。つまり必置規制により近い表現を取った。その経緯を鑑みれば、努力義務であるとは言え、極力設置する趣旨であること。

以上の主張により、頑なに条例制定を拒んでいた執行部から「再度中身を検討した上で対応したい。」との言質を取っている。このような回答を執行部から引き出すことができたのは、まず要綱で設置され、議会にも出てこないはずであった当該案件を議会で取り上げ争点としたこと、そして関係法令の経緯や趣旨等を具に検証した議員の努力の成果であると言える。条例化されるかどうかは、依然確約されているものではないが、少なくとも子ども・子育て会議について議会でこれだけ取り上げられたとなれば、その中身を事務的に処理することは不可能である。今後、地域の子どもや家庭の事情を踏まえて事業が実施されることを期待したい。

### 3. 地方議会の課題

前項の和歌山県新宮市の事例は、執行部の消極的な姿勢に対して、議会のチェック機能がうまく働いた事例であった。しかし、新宮市議会を含め、地方議会には課題が山積している。

地方議会の問題点を示す言葉に「3ない議会」というものがある。「3ない議会」の「ない」とは、①首長が提出した議案を一本も修正や否決をしていない ②議員提案の政策条例が一つもない ③議員個人の議案への賛否を明らかにしない、ことを表す。2012 年 5 月 12 日の日本経済新聞によれば、8 割の議会が予算案を 3 年間 1 度も修正・否決したことがなく、条例提案がない議会が全体の 83%、議案に対する議員個人の賛否を公開していないのは 84%と、依然として「3ない議会」の状況が変わっていないことを示している。

「3ない」の問題は、「行政監視」「政策立案」「情報公開」の問題と捉えることができるが、その原因を考えると、原因は複数かつ、さまざまな原因が影響し合って生じており、すべてに対する改善策をここで提示することはできない。

そこで、以降は地方議会の人材構成の問題に絞って考えてみたい。人材構成の問題の改善は「行政監視」「政策立案」の向上に寄与すると考えられる。

#### 【地方議員の職業】

都道府県議員	(%)	市区議会議員	(%)	町村議会議員	(%)
議員専業	42.5	店主・会社役員	50.0	農業	40.6
サービス業	11.0	サービス業など	17.4	卸売・小売業	8.3
農業	10.7	農林業	13.7	建設業	7.5
卸売・小売業	5.9	その他	18.9	サービス業	7.2
製造業	5.4			製造業	5.9

稲継裕昭『自治体ガバナンス』(59頁)を修正し作成

地方議会議員は基本的には兼職が禁止されておらず、議員でありながら、他の職業に従事している場合が多い。市区町村議員の場合はその傾向が顕著であり、構成職業としては特に農林漁業従事者、自営業者が多いことがわかる。また、議員の平均年齢は、都道府県議会議員が57.7歳、町村議会議員が60.9歳であり、大部分が退職年齢を超える者によって占められていると考えられる。40歳未満の議員は、都道府県が5.6%、町村にいたっては1.3%しかなく<sup>4</sup>、市のデータがないものの恐らくその中間に位置すると想像でき、いずれにしても非常に小さい割合であるに違いない。これらを考慮すると、地方議会の構成が職業的にも、また年齢的にも非常に偏ったものであり、農業従事者、自営業者、退職者という構成を見ると、失業リスクが低い人が大半を占めているようにさえ思える。特に問題であるのは、会社員や公務員という一般的な社会の構成員が欠けていることではないだろうか。偏った地域代表が住民の意見を反映できるとは思えず、また地方分権により議会の行政監視や政策立案が一層求められる時代に、事務能力や提案能力に長けていると考えられる会社員及び公務員を排除しているのは望ましくない。

会社員と公務員では議会に参加できていない理由が根本的に異なる。会社員は企業側が許可すれば地方議員との兼職が可能であるが、公務員の場合は法令により兼職が禁止されている。会社員の議会参加に関しては、職務専念義務や労働時間への対応として、土日や夜間の議会開催等による改善が期待される。しかし、仕事と議会活動の両立は現実には困難である。さらに、社員の議会参加が企業の業績向上に直接結びつくわけではないため、企業の理解を得るのは容易ではない。休職制度の制定を含む労働環境の整備などによる議会参加の促進はあり得るが、企業の独立性やその目的を考えると、やはり政策による対応

<sup>4</sup> 有馬央記ほか(2011)『「3ない議会」なんて、いない』朝日新聞社

<sup>5</sup> 自治体議会改革フォーラム(2007)『かえなきや！議会「討論の広場」へのアプローチ』生活社、29頁

効果は限定的であろう。従って、次項では議員の役割との親和性が高く、かつ制度の改正により実現可能性の高い公務員の地方議会参加について検討していく。

#### 4. 公務員の地方議員兼職の可能性

公務員の議員兼職については、三権分立の概念、あるいは行政と政治の距離に注目すると一見好ましくないように感じられ、議論の俎上にも載らないかに思われる。しかし、公務員の議員兼職を規制する法令にはその趣旨からして、許容されても良いと考えられる領域がある。実際に、公務員の議員兼職の有用性を主張する意見も少なくない。海外諸国の状況をみても公務員が地方議員の職を兼ねることが認められている。さらに、政府の審議会である地方制度調査会<sup>6</sup>においても、公務員の議員兼職の可能性が検討されたことがある。

本稿においては、地方公務員が休職制度等を活用することを前提として、所属する行政区域以外で、地方議員を兼職することを主張する。

##### (1) 公務員の地方議員兼職の有用性

公務員の地方議員兼職の有用性は、これまでの議論から想像がつかだろう。地方分権の時代には、地方議会において「行政監視」や「政策立案」がこれまで以上に重要となる。公務員、とりわけ行政職員は日頃の業務で法令や制度を扱うことが多く、行政の仕組みや問題点についてもよく理解していると考えられるから、「行政監視」や「政策立案」には長けていると言える。また、公務員と地方議員は、地域を良くするという目的を共有できるため、その点でも親和性が高い。地方議員の職を終えて、再度公務員として業務に就く場合も、議員活動で得た知識や経験はその後の業務に生きてくるはずである。

##### (2) 公務員の議員兼職を規制する法令

法令名	条項	要旨
地方自治法	第92条 2項	地方議会の議員は他の議会の議員並びに自治体の職員を兼ねることができない。
公職選挙法	第89条	国及び自治体の公務員は、在職中、公職の候補者となることができない。
	第90条	立候補した場合は、届出の日に公務員を辞職したものとみなす。

\*全文は末尾関係法令（資料）参照

上記が示すように、公務員の地方議員の兼職は法律により規制されているため、兼職を認めるには法改正が必要となる。公務員の地方議員兼職を議論した第28次及び第29次地方制度調査会を振り返ると、法改正のための論点は職務専念義務と政治的中立性にあると読み取れる。職務専念義務については、前述したような議員としての活動は、自治体職員にとっても有益なものとの理解は難しくないため、休職制度を整えれば乗り越えることが可能だと考える。そして、政治的中立性の議論については、公務員が所属する行政区域と

<sup>6</sup> 第28次（2004-2006年）及び第29次（2007-2009年）地方制度調査会において検討が行われている。

その他の行政区域を区別する考え方が可能である。つまり、地方公務員にあつては、行政権の及ぶ範囲（行政区）は限定的であり、所属する行政区域以外の行政区域においては、政治的中立性の問題は生じないとの考えから、所属行政区域外での議員兼職は認めるといふものである。例えば、神奈川県職員は愛知県議会議員になることができ、また愛知県豊田市議会議員になることもできるが、横浜市議会議員になることはできない<sup>7</sup>。

### (3) 規制法令に関する解釈

#### (a) 行政区

実はこのような、所属行政区域とその他の行政区域を分ける考え方には前例がある。それは地方公務員法 36 条第 2 項で規定される政治的行為の制限に関するものである。法律の具体的内容は、末尾の関連法令（資料）に掲載するが、地方公務員法は禁止される政治的行為を列挙しながら、但し書きとして次のとおり記載し、行政区域の内外を区別する論理を採用しているのである。

「ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。」

上記の但し書きについては、2012 年第 180 回国会にて平井たくや衆議院議員が、地方公務員の区域外における政治的行為を条例で制限することができるかどうかを質問しており<sup>8</sup>、その回答が、参考になるので引用する。

地方公務員法第 36 条は、職員がその属する地方公共団体の区域等（以下「区域等」という。）の外において政治的行為を行うことについては一部の政治的行為を除いて制限していないところ、これは、国会審議において、区域等の内外を問わず職員の政治的行為を制限するとしていた政府提出の同法案が「多少行過ぎ」である等との見地から修正されたものである。かかる経緯を踏まえれば、同条は区域等の外における職員の政治的行為の制限は設けるべきでないとの趣旨であると解され、条例で区域等の外における職員の政治的行為の制限を設けることは、法律に違反し、許容されないと考えられる<sup>9</sup>。

このように、行政区域外における職員の政治的行為の制限が行き過ぎであるとして改められたことを考えれば、公務員の議員兼職に関する政治的中立性の問題も、行政区域内と行政区域外で分けて考えてもよいのではないだろうか。

<sup>7</sup> ただ、地方制度調査会では議論のされていない点であるが、たとえ異なる行政区であっても、同都道府県内の隣接する行政区は関係性が強いので避けるべきであると考えられる。

<sup>8</sup> 「地方公務員の政治的行為に関する質問主意書」（質問第 288 号、2012 年 6 月 11 日）  
[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon\\_pdf\\_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a180288.pdf/\\$File/a180288.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a180288.pdf/$File/a180288.pdf) (2014 年 2 月 3 日最終アクセス)

<sup>9</sup> 「衆議院議員平井たくや君提出地方公務員の政治的行為に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質 180 第 288 号、2012 年 6 月 19 日）  
[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon\\_pdf\\_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b180288.pdf/\\$File/b180288.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon_pdf_t.nsf/html/shitsumon/pdfT/b180288.pdf/$File/b180288.pdf) (2014 年 2 月 3 日最終アクセス)

(b) 届出日辞職

触れておきたいのが、公職選挙法第 90 条の公務員が立候補した場合は、届出日に辞職したものとみなす規定である。公務員は他職業との兼職が原則禁止されているため、立候補の届出をした時点で無職となり、落選すればただの人どころか、無職の人になってしまうのである。他の候補者とのバランスを考えても、そこまで規制する必要はなく、せめて当選したら辞職したものとみなす程度で良いのではないだろうか。

本稿では、行政区域外での議員兼職を検討しているが、仮に行政区域内において届出日辞職を撤廃した場合、依然として行政区域内の政治活動の制限は地方公務員法第 36 条の範疇であり、候補者としての選挙活動に課題が残る。

(c) 被選挙権

ただ、これらの問題をクリアしたとしても障害として残るのが、被選挙権の問題である。地方議会議員選挙へ立候補できる者の条件には、25 歳以上の日本国民であることに加えて、選挙権を有する者との項目がある。地方議会選挙の選挙権を確認すると、その行政区域に 3 ヶ月以上住んでいることが求められているから、地方議会議員選挙に出馬するには、3 ヶ月以上その地域に住んでいなければならないことになる。地方公務員の議員兼職の問題を考えると、地方公務員は、まずその行政区域内に住所を有していると言ってよく、他地域（行政区域外）において 3 ヶ月以上の在住歴を満たすことはできず、この点が障害となる。従って、議員兼職の実現には、地方議員の被選挙権を見直すことが必要となるが、地域代表の性格や在住歴制限の無い首長の被選挙権との兼ね合いなど、議論を要するところである。住民への丁寧な説明と理解の形成が重要なことは言うまでもないが、議論の落としどころとして適切だと考えるのは、3 ヶ月の居住制限を法令で定めるのではなく、条例で定めることができる程度に緩和することである。地域によっては、やはり地域のことを良く知っている人に議員になって欲しいという考え方もあるだろうし、現状を打開するために、しがらみのない外部の人にも議員になって欲しいという考え方もあるだろう。議員は地域の代表である。その代表者の資格要件をそれぞれの地域で条例により設定できるというのは自然であり、地方分権の方向性に適っている。最終的には住民の意にそぐわない候補者は選挙によってふるいにかげられることになるし、さらに地方議員の場合は当選後も住民による解職請求の道が残されている。これらから 3 ヶ月居住要件を課さなければ直ちに深刻な問題が起きるとは考えにくく、全国一律に法令により規制しなければならない内容とまでは言えないだろう。

(4) 諸外国の状況

	公務員の議員兼職の内容
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・その身分を放棄することなく「派遣」又は「休職」の扱いを受け公選職に就任することができる。</li> <li>・地方公共団体の公務員は当該地方公共団体の議員になることはできない。</li> </ul>
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体の公務員は当該地方公共団体の議員になることはできない。</li> </ul>

イギリス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政治的行為が制限されるポストにある地方公共団体の公務員は、当該地方公共団体を含むいかなる地方公共団体の議員になることはできない。</li> </ul>
イタリア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従属労働者（民間、公共）が市、県議員である場合、議会出席日には休暇取得（有給）する権利を有する。</li> <li>・地方団体執行部に従事する場合、上記権利はそのままとして、毎月24時間（市長県知事は48時間）休職する権利を有する</li> </ul>
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・最高レベルの給与を受給している一般事務職員が地方議会議員になることは禁止されている。</li> <li>・それ以外の地方公共団体の職員は当該職員が勤務する団体を含めて団体の議会議員を兼務することはできるが、当該職員が地方議員として議会で所属する委員会は、職員として勤務している分野とは異なる分野でなければならない。</li> </ul>
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村に勤務する者は、当該団体の議員になることはできない。</li> <li>・他の公務員も含め官吏は、連邦議会議員及び州議会議員、そして当該団体の議員との兼職が禁止されている（官吏がこれらの職に就任した場合は、官吏を辞職しなければならないわけではなく、一時的に停職すればよい。議員としての職務が終了した場合は、官吏に復帰することができる。また、兼職不能な官吏・公勤務職員の職を限定して法定し、兼職可能としている州もある。）。</li> <li>・官吏については、一時離職制度、有給休暇等の定めがある。</li> </ul>

（第 29 次地方制度調査会第 10 回小委員会資料より抜粋）

上表は、諸外国における公務員の議員兼職の規定内容について整理したものである。基づく制度が異なっているため、やや分かり難い部分もあるが、全体として、制限を付けながらも地方公務員の地方議会議員の兼職を認めている。地方公務員の幹部のみ兼職を禁止するなど兼職の制限方法はさまざまであるが、所属する行政区域内における議員の兼職を制限しているものが多い。一方、スウェーデンのように議会で所属する委員会が、職員として勤務する分野と異なっていれば、同じ行政区域内であっても兼職を認めている例もある。

これら海外諸国と比べると日本は公務員の地方議員の兼職について、かなり厳しい立場をとっていると言える。第 29 次地方制度調査会において、当時の行政局長も「日本の場合には議員と公務員をかなり厳格に隔離するというか、ものすごく徹底している最も厳しい制度である」との発言をすると同時に、地方議員兼職に際しての休職や休暇制度活用の有効性が示唆されている<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> 第 29 次地方制度調査会第 17 回専門小委員会議事録より。

#### (5) 議員兼職制度の活用

さて、仮に公務員の地方議員兼職が可能となったとして、それが活用されるのかという疑問がある。現実にはどの程度活用されるかは、実現してみないとわからないというのが正直なところであるが、活用量の多寡にかかわらず、選択肢があるとないのでは全く異なる。諸外国の状況をみても、規制が普遍的なものとは言えず、活用がされないだろうから規制しておけばよいというものではない。

少なくとも、地方自治法を所管する総務省は活用されないとは考えていないようである。岐阜県多治見市が、「地方公務員と地方議会議員の兼職（所属する行政区域外）」を認める構造改革特区申請を行った際、「落選しても従前の資格を保持しようとするような候補者が乱立する」恐れがあるとして拒否の回答を示している<sup>11</sup>。多治見市は当該回答を不服として再度、特区申請を提出したが、同様に拒否され議員兼職に関してこれ以上の説明はされていない。

#### (6) 議員兼職の副次効果

公務員の議員兼職は、地方議会の行政監視、政策立案能力を高めるだけでなく、若者の政治参加を促進すると同時に、自治体の充実した人材の確保に貢献することが期待できる。現在の地方議会議員の被選挙権は 25 歳以上の者に与えられるが、一般的な大学卒業年齢は 22 歳、大学院（修士）は 24 歳であり、卒業（修了）と同時に議員になることは制度上できない。政治家を志す若者の数は限られている上に、被選挙権の規定により貴重な人材の政治参加を阻んでいるのである。たしかに政治家になる者には社会経験が必要だというのはその通りであるが、一般的な社会経験を積んだ後、議員になる道が困難であったり、禁止されていたりするために、結果的に多様な人材が選ばれていないのが現在の地方議会である。政治、とりわけ地方政治はもっと身近なものであって良い。公務員の地方議員兼職が実現すれば、自治体は地域を良くしようとの志を持つ若者の受け皿となり、議会と共に車の両輪となり、地方分権の恩恵を存分に活用した地域づくりを進めるかもしれない。

### 5. おわりに

地方分権の推進により地方議会の重要度が高まっているにも関わらず、議会の「行政監視」「政策立案」能力の向上につながる対策が十分に打たれていない。議会の構成メンバーが偏っていることに着目し、一つの解決策として公務員の地方議員兼職を検討したのが本稿であるが、他に議員をサポートする体制づくりも必要である。議会をサポートする組織として議会事務局があるが、議会事務局は知事・市長部局の人事ローテーションに位置づけられているし、そもそも職員数が基礎自治体にあっては一般市 7.7 人、町村 2.3 人<sup>12</sup>と非常に少なく、議会「事務」で手一杯だろうと想像される。

議会を変えるには、既存の制度や規制に縛られることなく、柔軟かつ批判的な思考で制

<sup>11</sup> 「04 総務省（特区 検討要請回答）13 頁。」

([http://www.kantei.go.jp/ip/singi/kouzou2/bosyu10\\_1/061121/soumu.pdf](http://www.kantei.go.jp/ip/singi/kouzou2/bosyu10_1/061121/soumu.pdf)) (2014 年 2 月 3 日最終アクセス)

<sup>12</sup> 「地方公務員定員実態調査」(2006)

度や規制が制定された趣旨・背景を問いただしていく必要がある。何も、フォーマルな解決策でなくともよい。公共政策大学院の学生が理論の実践の場として、地方議員と手を携えて政策立案をしてみることも有効である。

地方分権は地方の創意・工夫に期待することである。分権による恩恵を住民が得られるかどうかは執行部の創意・工夫、そしてそれを実行する積極性に左右されているところがあるが、本来はそれではいけない。執行部の積極性の有無に関わらず、住民代表である議会が執行部から創意・工夫を引き出し、分権を住民のためのものにしていかなければならない。そのためにも地方議会が変わらなくてはならないと考えるのである。

<参考文献>

- ・有馬央記ほか(2011)『「3ない議会」なんて、いない』朝日新聞社
- ・稲継裕昭(2013)『自治体ガバナンス』放送大学教育振興会
- ・宇賀克也(2013)『地方自治法概説』有斐閣
- ・宇賀克也(2012)『行政法概説』有斐閣
- ・江藤俊昭(2011)『地方議会改革』学陽書房
- ・大森彌(2002)『分権改革と地方議会』ぎょうせい
- ・佐々木信夫(2009)『地方議員』PHP新書
- ・自治体議会改革フォーラム(2007)『変えなきゃ！議会』生活社
- ・西尾勝(1993)『行政学』有斐閣
- ・日経グローバル(2009)『地方議会マニフェスト』日本経済新聞社

<関係法令(資料)>

【地方自治法】

**第九十二条** 普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

- 2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び[地方公務員法](#)（昭和二十五年法律第二百六十一号）[第二十八条の五第一項](#)に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。）と兼ねることができない。

【公職選挙法】

（公務員の立候補制限）

**第八十九条** 国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人（[独立行政法人通則法](#)（平成十一年法律第百三号）[第二条第二項](#)に規定する特定独立行政法人をいう。以下同じ。）若しくは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。）の役員若しくは職員は、

在職中、公職の候補者となることができない。ただし、次の各号に掲げる公務員（特定独立行政法人又は特定地方独立行政法人の役員及び職員を含む。次条及び第百三条第三項において同じ。）は、この限りでない。

（立候補のための公務員の退職）

**第九十条** 前条の規定により公職の候補者となることができない公務員が、第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項、第八十六条の二第一項若しくは第九項、第八十六条の三第一項若しくは同条第二項において準用する第八十六条の二第九項前段又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定による届出により公職の候補者となつたときは、当該公務員の退職に関する法令の規定にかかわらず、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなす。

（政治的行為の制限）

**第三十六条** 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

**2** 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は[地方自治法第二百五十二条の十九第一項](#)の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。

一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。

二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。

三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。

**四** 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。）、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。

**五** 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

**3** 何人も前二項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおつてはならず、又は職員が前二項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。

- 4 職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱を受けることはない。
- 5 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。