

第二議会構想について¹⁾

岡田博史*

目次

- 第1 はじめに～本構想の位置付け
- 第2 第二議会の設置を構想した理由
- 第3 第二議会の概要
- 第4 第二議会の設置に係る法的な論点と設置の効果
- 第5 第二議会の議員の選挙
- 第6 第二議会の運営
- 第7 条例案の提示
- 第8 終わりに～本構想の実現に向けて

第1 はじめに～本構想の位置付け

国民の貴重な政治への参加の手段の一つは、選挙権の行使である。しかし、投票率が低下傾向にある。

選挙に当選し、政治家になることは、極めて重要な政治への参加の手段である。しかし、地方議会においては、立候補者の減少により、無投票となるケースが増えている。

こうした状況となっている原因は、決して一言で説明できるものではない。地域によって、世代によって、国民一人ひとりの置かれた状況によっ

* おかだ・ひろし 京都市職員

1) 本構想は、筆者が勤めている京都市とは全く無関係の一個人の主張であることをあらかじめお断りしておく。本稿をまとめるに当たっては、議会事務局研究会会員の奥山高起氏から数々の傾聴に値する意見を頂戴した。同氏に感謝の意を表したい。また、同研究会の共同代表である駒林良則先生には、本稿を発表する場を提供していただいた。先生のご厚意に感謝したい。

て、政治への参加に消極的な理由は様々であろう。とはいえ、憲法と法律により定められた制度の下、運用されているという点に着目すると、現行の制度が国民の行動に影響を与えていることは間違いないであろう。

この点、地方議会に焦点を絞って見ると、制度改革を提言したものがある。近年の代表的なものは、次のとおりである。

まず、碓井光明教授は、「政策形成の専門家としての議員を比較的少数の常勤議員とし、それに多様な住民意思を反映させるために非常勤議員を加え、かつ、一院制の議会を構成することを提案」した²⁾。

また、総務省に置かれた「町村議会のあり方に関する研究会」の報告書(平成30年3月)³⁾では、なり手不足の町村議会について、大別して2つの方向性があるとし、主たる職務として専門的に活動する「集中専門型」の議会と、従たる職務として非専門的に活動する「多数参画型」の議会を提案した。しかし、この提案については、広く支持が得られなかったため、2019年6月に、総務省に「地方議会・議員のあり方に関する研究会」⁴⁾が設置され、改めて検討が行われた⁵⁾。

さらに、全国都道府県議会議長会の「都道府県議会制度研究会報告書(令和2年3月30日)」⁶⁾では、「多様な意見を集約することが必要とされる議会で、選挙によって選ばれる議員の構成が、現実の住民の構成と大きく乖離していることには大きな問題がある。女性や若い住民の意見を地方議会にどのように反映していくか、早急に検討する必要がある。」⁷⁾との問題意識を持って、23の提言を行った。

2) 碓井光明「地方議会の構成の抜本的改革試論」阿部昌樹ほか編『自治制度の抜本的改革——分権改革の成果を踏まえて』(法律文化社、2017年)235～259頁。

3) https://www.soumu.go.jp/main_content/000540724.pdf

4) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihogikai_giin/index.html

5) 2020年9月に報告書が取りまとめられたが、研究会の構成員から出された意見の紹介にとどまっており、目新しい提案はない。

6) http://www.gichokai.gr.jp/kenkyu/pdf/report_020330.pdf

7) 「都道府県議会制度研究会報告書」7頁。

その後、2020年6月には、第32次地方制度調査会が「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⁸⁾」を行い、地方議会についても言及されている。しかし、その内容を見ると、「多様な層の住民から選出され」、「多様な意見を反映させることが重要」と、2005年12月の第28次答申や2009年6月の第29次答申においても指摘されたことが繰り返され、引き続き検討すべき事項の羅列が目立ち、大きな進展は見られない。

こうした中、本構想は、現行の議会（以下「現議会」という。）に加え、自治体の条例により第二議会という新たな議会を設けることを提案するものである。ただし、1,700余りある自治体において、この提案に従って画一的に導入すべきと主張するものではない。これまでの議会改革の実践や提案を否定的に論じるものでもない。仮に第二議会を設置するとしても、その位置付けや役割、議員の地位や選出方法等については多様な考え方があり、これらを否定するものではない。

本来、議会は多様で良い。本構想は、様々な議会のあり様が考えられる中で、2種類の第二議会を提案するものである。

第2 第二議会の設置を構想した理由

政治には、権力闘争が付き物で、そんなどろどろした世界に関わりたくないと考えている人がいる一方で、政治に強い関心があり、議員になりたいという意思を持っている人がいる。しかし、その人が安定した常勤の職業に就いていれば、これを続けながら政治活動をすることは困難である。休職し、又は辞職するしかない。選挙に落選したとき又は議員の職を辞したときに、復職が保障されているわけではない。よって、生活の安定を優先して考える限り、議員を目指すことに躊躇せざるを得ない。

8) https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf

このように、議員になりたいと考えながらも、挑戦するまでには至っていない人がある。このような人がいる原因の多くは、どちらかと言えば、その人個人の資質若しくは意欲又はその人の置かれた環境よりも、現行の制度の方にあるのではないかと感じている。現議会の議員よりも立候補しやすく、選挙運動の制約が少なく、議員の職を務めやすくすれば、これまで議員を目指すことに躊躇していた人の中から挑戦しようという気になる人が出てくるに違いない。

そこで、新たな制度を設けることにより、議員になることができる機会を拡大し、ひいては政治が身近なものになればと考えたものである。

なお、議員になることができる機会を拡大する方法として、抽選や無作為抽出がある。この方法であれば、議員になる機会を平等に提供することができ、多様な層から選出される。例えば、群馬県太田市の「自分ごと化会議」⁹⁾は、無作為抽出で委員が選出されている。このように自分の意思によらない偶然の出来事が切っ掛けとなって政治に関心を持つようになることもあるので、こうした選出方法を並存させることも検討に値するだろう。

第3 第二議会の概要

単に、議員の数が増えただけで、第二議会が現議会と瓜二つにしか見えなければ、第二議会を設置する意義はない。これを設置する以上は、現議会とは異なった制度の下で選挙が行われ、議会が運営される必要がある。そのような第二議会での審議の経過及び結果が、現議会における審議において考慮され、又は参考にされざるを得ないような工夫ができれば、第42で述べるとおり、たとえ第二議会の議決に法的な効力がなくても、第二議会を設置する意義がある。

9) <https://www.city.ota.gunma.jp/005gyosei/0020-001kikaku-kikaku/2017-0710-jk.html>

また、第二議会において、何らかの成果を上げることができれば、現議会の議員の選挙制度並びに現議会の制度及び運営の改革の参考になるに違いない。

以上の考え方を踏まえ、2種類の第二議会を提案する。選挙人に着目して分類すると、次のとおりである。

- ① 有権者による投票で議員を選ぶもの（以下「第一種議会」という。）
- ② 立候補した者による投票で議員を選ぶもの（以下「第二種議会」という。）

1 第一種議会の特徴

被選挙権を満50歳までとする。これは、現議会の議員よりも若い年齢層の人たちが別途仕事をしながら政治に参画できる機会を提供し、議員の多様性を促進することをねらったものである。また、選挙運動の自由化により、選挙運動についての現行の様々な規制について問題提起を行い、その緩和を促すこともねらっている。

2 第二種議会の特徴

被選挙権を第一種議会よりも更に引き下げ、現議会の選挙人になることができる一方で、被選挙人にはなれない年齢、すなわち満25歳未満の者を被選挙人とする。これは、当該年齢層の者に対して政治に参画できる機会を提供することにより、政治への関心を高め、現議会への登竜門にもなることをねらったものである。

また、満18歳以上であれば誰でも投票できる普通選挙とは異なり、選挙人を立候補者に絞った。これにより、選挙管理委員会の事務負担を大幅に軽減し、第二種議会の設置の容易性を高めようとしている。

ところで、愛知県新城市は、「若者議会」¹⁰⁾を設置している。新城市若者

10) <https://www.city.shinshiro.lg.jp/shisei/machidukuri/wakamono-seisaku/wakamono-gikai/index.html>

条例第10条で「市長は、若者総合政策の策定及び実施に関する事項を調査審議させるため、新城市若者議会を設置する。」¹¹⁾と規定し、市長の諮問に応じ、若者総合政策の策定及び実施に関する事項を調査審議し、その結果を市長に答申すること並びに若者総合政策の推進に関することを所掌事務としている(新城市若者議会条例第2条¹²⁾)。これらの規定から、「若者議会」は、市長の附属機関となっていることが分かる。これに対し、第二種議会は、第4-1で述べるとおり法律上の根拠なしに設置する機関であり、第6-4で述べるとおり議案を審議する。これらの点が、新城市の「若者議会」との大きな相違点である。

第4 第二議会の設置に係る法的な論点と設置の効果

1 設置の可否

自治体には、自治組織権がある。ただし、憲法第93条第1項の議会を設置する旨、同条第2項の首長及び議員を選挙で選ぶ旨の規定から、自治体の組織の骨格は、首長と議会の二元代表制であり、これら二つの機関以外の主要な自治体の機関は想定されていないと考えられる。また、憲法第92条の規定(「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」)に基づき、地方自治法が制定されており、「地方自治法が一定の範囲で地方公共団体自身の組織について自主的に決定することを容認していることをもって、自治組織権と理解されることが一般的である」¹³⁾。そのため、自治体が新たな機関を置くには、法律上の根拠が必要であると一般的には解されている。

しかし、そのような考え方は、ドミナント・ロジック(dominant logic)¹⁴⁾

11) https://www1.g-reiki.net/shinshiro/reiki_honbun/r366RG00000730.html

12) https://www1.g-reiki.net/shinshiro/reiki_honbun/r366RG00000731.html

13) 駒林良則『地方議会の法構造』(成文堂、2006年)133頁。

14) 北川正恭氏がしばしば口にされる言葉で、「固定観念」、「思い込み」という意味である。

である。

たとえ、法律上の根拠なしに自治体が新たな機関を置いても、法律の規定に正面から反するようなものではない。憲法第92条は国による法令制定権の限界を定めた規定であり、同条の規定により法令の規律内容は「地方自治の本旨」に基づいたものでなければならないことを前提に考えるべきである。こうした考え方は、地方自治法第2条第12項前段の「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。」という規定にも表れているといえる。したがって、地方自治の本旨の一つである団体自治に基づき、法律上の根拠がなくても、自治体独自の判断の下、憲法第94条の規定を根拠に条例で新たな機関を設置することができるかと解釈されるべきである¹⁵⁾。

2 第二議会の議決の効果

とはいえ、法律の規定の適用により発生する効果を妨げるような規定を条例で置くことまでは、許されない。例えば、現議会の議決を経るべき条例や予算について、これらが可決成立するには第二議会の議決も要すると規定することは、法律で定められた効果の発生を阻害することになるので、違法であると解される。よって、第二議会の議決は、これにより現議会が法的に拘束されることがない事実上のものにとどまる。

事実上とはいえ、その影響力を大きなものにすることは可能である。例えば、重大な政策の是非を問う住民投票の結果や附属機関の答申に対して、首長は拘束されないものの、これを蔑ろにすることは、事実上困難で

15) 「法律の規定に正面から反するような組織編制はできない」（渋谷秀樹「地方公共団体の組織と憲法」立教法学70号（2006年）224頁）が、憲法第92条の規定の趣旨から「地方の実情に応じた組織編制を条例をもって定めることができる」（同書223頁）との渋谷教授の学説は、私見と同旨であると考えられる。この論点を含めた「自治組織権の議論と現状」については、駒林良則『地方自治組織法制の変容と地方議会』（法律文化社、2021年）45～53頁参照。

ある。これらと同様、現議会の議決事項について、条例の規定を根拠に第二議会が関与し、事実上の影響力を及ぼすことができれば、政治的には十分ではないかと考える。

事実上の影響力を及ぼす方法として、例えば、第二議会は、議案を修正し、又は否決する議決をしたときは、その理由も併せて述べるようにすることが考えられる。

また、首長又は現議会の議員が提出する議案だけを審議するのではなく、第二議会による政策立案の一つの方法として、第二議会が現議会に議案の案を提出できるようにすることも考えられる。例えば、第二議会が過半数による議決を経て、議案の案を現議会に提出したときは、当該案に係る現議会の委員会は、地方自治法第109条第6項本文の規定に基づき、当該案を現議会に議案として提出するか否かを諮らなければならないようにすることが考えられる。

さらに、第二議会の活動報告（議案の審議の経過、議決の結果等）をインターネット上で文章だけでなく、動画¹⁶⁾により報告すると、住民が視聴しやすくなる。そして、住民がそのサイトにコメントを入力できるようにしておけば、住民の第二議会の活動に対する関心の高さや評価を把握することができ、議員のモチベーションの維持にも寄与し、現議会も無視できなくなるのではないかとと思われる。

3 第二議会の位置付け及びその議員の地位等

第二議会は、新たに制定する条例に基づき創設される機関とする。

議員は、当該機関を構成する者であることから、地方公務員法第3条第3項第2号に規定する「条例（中略）により設けられた（中略）委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で（中略）非常勤のもの」に該当する。

16) 大阪府議会のホームページには、議員が質問の主旨等について語ったインタビュー動画 (http://www.pref.osaka.lg.jp/gikai_giji/intervie/index.html) があり、参考になる。

また、議員は、地方自治法第203条の2第1項に規定する「普通地方公共団体の非常勤の職員」に該当する。報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、同条第5項の規定に基づき、条例で定めることになる。

4 第二議会の役割

第二議会での審議の経過及び結果は、結論に至る経過に厚みを持たせるという点で、現議会での意思決定（議決）を補完するものである。第二議会には、この点に力点を置いていることに、その存在価値がある。

この点に関連して、宇野重規教授は、「デモクラシーとは何も、あらかじめ存在する「民意」を、選挙を通じて確定し、実行する過程に尽きるものではありません。むしろ、何が「私たち」の共同の意志なのかを、相互の議論と交渉を通じて一步一步確認していく作業が、デモクラシーの中核をなすはずです。」¹⁷⁾とされている。

また、早川誠教授は、「曖昧で不定型な民意を、あらためて考え直し議論して政策体系に昇華させることが代表制の意義である。」¹⁸⁾とされている。そして、「代表の特徴とは、代表する者が代表される者の意見を忠実に再現するという側面と、代表する者が代表される者の意見に束縛されず一定の見解と行動の自由を有するという側面の、ふたつの矛盾する要素が同時に存在するところにある。しばしばあれかこれかという二者択一の形で論議される両者であるが、むしろこの矛盾した要素が並存するというところこそ代表概念の強みであるといつてよい。」¹⁹⁾、「代表制の根本には、民意の多様性と流動性を認め、民意から切り離された形での政治的議論を活性化させようというアイデアがある。その場合には、代表制は民意を受けとりながらも、その多様性に注意しつつ議論をおこない、さらに民意の流動性を踏まえてつねに直接民主制的な政治活動と連絡をとり合いながら政

17) 宇野重規『〈私〉時代のデモクラシー』（岩波新書、2010年）191～192頁。

18) 早川誠「代表制という思想」（風行社、2014年）196頁。

19) 早川前掲書200頁。

治を進めるという形をとる。したがって、代表制は直接制とは異質な独自の意義を有する政治制度ということになる。』²⁰⁾と指摘されている。これらのことから明らかなように、代表民主主義制の下での代表たる議員は、専ら自らを支持する有権者の意思に忠実に従い、行動すれば良いというものではない。

このような考え方を踏まえると、第二議会では、自由闊達な議論の実現を担保するため、党議拘束を禁止するのが望ましい。

さらに、第二議会での審議をより一層活性化させるため、住民とのワークショップや SNS を利用した掲示板での意見募集を採り入れるなど、現議会では実施されていない議会運営を行ってもよい。このように、審議を可視化し、住民との対話の場を作り、論点や争点を明確にしながら、利害関係者や住民と共に審議を進めれば、一層充実した審議を行うことができるだろう。

5 現議会への影響

第二議会において4で述べた議会運営がされれば、現議会は、第二議会での審議の経過及び結果を考慮せざるを得ず、その結果を否定する結論を容易に出せなくなると考えられる。

6 首長との関係

第二議会において4で述べた議会運営が定着すれば、第二議会の議員は、是々非々で議論するので、首長に取り込まれることはない。5で述べた第二議会の現議会への影響と相まって、特に、現議会及び第二議会の足並みが揃えば、首長への対抗力（自治体としての意思を決定する際の影響力及び執行機関に対する監視機能）が一層増すのではなからうか。

20) 早川前掲書201頁。

第5 第二議会の議員の選挙

1 選挙人

(1) 第一種議会

現議会の選挙と同じとする。

(2) 第二種議会

満18歳以上の者のうち、立候補した者とする。

第二種議会の議員を満18歳以上25歳未満の住民の代表者たる性格を有するものにしようとするのであれば、選挙人を現議会のそれと同じにせず、当該年齢層の住民とすることも考えられよう。これに対し、本稿で提案する第二種議会の議員は、当該年齢層の住民の代表者たる性格を有するものにしようとするのではない。政治に高い関心を持って立候補した者が、立候補した他の者の中から議員として一緒に活動していきたい者を選ぶことに眼目がある。選挙人を立候補した者に限定することにより、選挙管理委員会の負担の軽減を図ることもでき、実現可能性が高くなる。

ところで、憲法第15条第3項は「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する」と、憲法第44条ただし書は国会議員の選挙人の資格について「人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない」と規定している。

普通選挙とは、「制限選挙に対比される概念で、狭義では納税額や財産を選挙権の要件としないものを言うが、今日では、人種、信条、身分、性別、教育などを含めて広く制限のない選挙と捉えられている」²¹⁾したがって、選挙をする以上は、普通選挙に限られるのかどうか問題となる。

この点、在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件で最高裁は、「国民の代表者である議員を選挙によって選定する国民の権利は、国民の国政へ

21) 長谷部恭男編『注釈日本国憲法（2）』（有斐閣、2017年）227頁〔長谷部恭男〕。

の参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹を成すものであり、民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに平等に与えられるべきものである。(中略) 憲法は、国民主権の原理に基づき、両議院の議員の選挙において投票をすることによって国の政治に参加することができる権利を国民に対して固有の権利として保障しており、その趣旨を確たるものとするため、国民に対して投票をする機会を平等に保障しているものと解するのが相当である。憲法の以上の趣旨にかんがみれば、自ら選挙の公正を害する行為をした者等の選挙権について一定の制限をすることは別として、国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならないというべきである。」と判示している(最大判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁)。憲法第93条第2項において、住民が地方議会の議員を選挙すると定められていることからすると、国会議員の選挙権について述べたこの判例の趣旨は、地方議会の議員にも及ぼすべきである。したがって、選挙人を立候補した者に限定することは、やむを得ないと認められる事由はないとして、許されない解釈すべきであろうか。

確かに、地方議会の議員が全て普通選挙ではなく、特定の者のみによる選挙で選任されるのであれば、それは憲法第15条第3項及び第93条第2項に違反し、違憲といえる。しかし、次の理由から、第二種議会の選挙人を立候補した者に限定しても、違憲とはいえないと解する。

- ① 現議会の議員は、普通選挙により選任される。これにより、住民の参政権は保障されている。
- ② 第二種議会の権限が現議会よりも大きい、又はその権限の行使により現議会の権限の行使が制限されるのであれば、第二種議会の議員を選任する特定の者の方が現議会の選挙権を有する者よりも大きな力を持っていることになり、住民の参政権が侵害されているといえる。しかし、第二種議会は、第42で述べたとおり、その議決に法的な効

力がなく、現議会が法的に拘束されることはない。したがって、住民の参政権は侵害されていない。

- ③ そもそも、「憲法第五条は公務員の選定をすべて選挙の方法によるべきものとしたのではなく」（最大判昭和24年4月20日民集3巻5号135頁）、現に、一般職の公務員だけでなく、行政委員会の委員や附属機関の委員など特別職の公務員の多くが選挙によらず、その職に就いている。こうしたことから、現議会が存在することにより住民の参政権が保障されている限り、現議会とは別の議会を設け、その議員を普通選挙によらずに選任しても良いといえる。
- ④ 公務員を選挙で選任する場合、特定の者による選挙を全て排除しているわけではなく、合理的な理由があれば、選挙人を制限することができるかと解するのが相当である。現に、特別職の公務員である土地区画整理法第56条第1項に規定する土地区画整理審議会の委員は、土地区画整理事業を施行する土地の区域内の宅地について所有権又は借地権を有する者が選挙人である（同法第63条）。このように、これらの者の意向を踏まえて施行される土地区画整理事業の性質上、選挙人をこれらの者に限定することは、合理的である。先述のとおり、第二種議会の議員は、政治に高い関心を持って立候補した者が、立候補した他の者の中から議員として一緒に活動していきたい者を選ぶことに眼目がある。したがって、選挙人を立候補した者に限定することは、合理的である。

2 被選挙人

(1) 第一種議会

総じて見れば、現議会の議員の多くは、比較的高齢の男性である。そして、彼らを支持する者は高齢者であり、「シルバー民主主義」とも呼ばれるようになっている。

そこで、民主主義の裾野を広げるため、第二議会には、高齢者を除くこ

ととし、被選挙権は、満18歳から満50歳までとする（若年層の関心を高めるため、年齢の上限を更に下げてもよい。）。

また、首長及び現議会の議員を除き、公務員を含め、誰でも可能とする。ただし、乱立を避けるため、立候補の際は供託金（例えば、5万円）を納めさせることとする。

なお、公職選挙法は、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の選挙について適用される（同法第2条）。したがって、第二議会の議員の選挙については、同法第90条の規定が適用されないので、同条の規定により立候補すると公務員の職を辞したものとみなされることはない。また、公務員が同法第136条及び第136条の2の規定による選挙運動に関する規制を受けることもない。

さらに、第二議会の議員の選挙が地方公務員法第36条第2項に規定する「公の選挙又は投票」に当たらないと解すれば²²⁾、一般職の地方公務員は、同項の規定による政治的行為の制限も受けない。

国家公務員についても、公選による公職の候補者になることを禁止する国家公務員法第102条第2項の適用を受けないので²³⁾、第二議会の議員に立候補することができる。また、同条第1項に規定する人事院規則²⁴⁾で政治的行為が幅広く制限されているが、一般職の国家公務員が第二議会の議員になるための選挙運動をすることは、当該政治的行為に当たらないと解

22) 「地方公務員法第三十六条の運用について」（昭和26年3月19日地自乙発第95号）によると、「公の選挙又は投票」とは、法令に基く選挙又は投票で、広く国民又は住民一般が直接参加するものをいい、たとえば、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の長、議会の議員（中略）がこれに該当する」とされており、第二議会の議員の選挙も「公の選挙」であると解釈することが可能である。ただし、その場合であっても、職員が勤務する自治体以外の自治体であれば、地方公務員法第36条第2項第1号から第3号まで及び第5号に掲げる政治的行為を行うことができる。これに対し、同項の規定に違反した場合の罰則規定がなく刑事当局が関与するおそれはないことから、「法令に基く選挙」には条例に基づく選挙は含まれないため第二議会の議員の選挙は「公の選挙」に当たらないと解釈し、運用することも可能である。

23) 「公選による公職」は、昭和24年人事院規則14-5により限定列举されている。

24) 昭和24年人事院規則14-7。

されるので²⁵⁾、可能である。

(2) 第二種議会

満18歳以上25歳未満の者（公職の選挙では被選挙人になれない者）とする。

3 選挙運動

(1) 規制

公職選挙法による規制と同様の規制を一切しない。これにより、同法による様々な規制が過剰か否かを判断する際の参考になるのではないかと考える。

ただし、第一種議会については、買収を抑止するため、選挙日の前日までの収支（相手方の氏名も記述）をその収支があった日の翌日の正午までにインターネットにより公開しなければならないこととする。支出の中に金品の供与があれば、その事実が明らかとなる。これは、金品の供与を推奨するのではなく、抑止効果をねらったものである。また、金品の供与を含めた全ての収支を公表させることにより、これまで選挙に無関心であった人たちに対して「候補者の SNS を見てみよう」、「マニフェスト等の情報発信の内容も見てみよう」という気持ちにさせることが期待できる。

25) 昭和24年人事院規則14-7の規定の中で検討を要するのは、第5項第5号の「政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。」についてであり、「本号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要する。最低賃金制確立、産業社会化等の政策を主張し若しくはこれらに反対する場合、又は各政党のよつて立つイデオロギーを主張し若しくはこれらに反対する場合、あるいは特定の法案又は予算案を支持し又はこれに反対するような場合も、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとするものでない限り、本号には該当しない。」と限定的に解されている（（昭和24年10月21日法審発第2078）。https://www.jinji.go.jp/kisoku/tsuuchi/14_fukumu/1402000_S24houshinhatsu2078.html）。よって、第二議会の議員になるための選挙運動は、同号の「政治的目的」を持った行為ではない。また、同号以外の第5項各号に定める「政治的目的」のいずれにも該当しない。そのため、第6項各号に定める「政治的行為」にも該当しない。

(2) 公費による支援

選挙運動に係る公費の支出は、自治体の広報紙に1回だけ候補者の広報を載せることを除き、一切しない。よって、ポスターの掲示板も設置しない。

4 選挙日等

(1) 第一種議会

選挙管理委員会の事務負担の軽減のため、選挙日は現議会と同じ日とし、投票方法も現議会と同じとする。

また、選挙区、定数及び任期は、現議会と同じとする。

(2) 第二種議会

選人人を立候補した者に限るため、選挙管理委員会の事務負担は大幅に軽減される。そこで、選挙日、選挙区、定数及び任期は、必ずしも現議会と同じとする必要はない。

投票方法は、1人2票とし、そのうち少なくとも1票は、立候補した者が必ず自己以外の候補者に投じなければならないこととする。これにより、立候補者の間で、他の立候補者から支持を得るため、選挙運動が行われることとなる。

このような投票方法を採用することにより、誰と一緒に議員活動をしたかという視点で、自分以外の立候補者にも関心を持つことになる。

別の立候補者の中から投票する人を選ぶ参考にするため、選挙日前に立候補者らによる討論会を開催すること(オンラインによる開催も可)も考えられる。

また、立候補者が定数に達しなくても、獲得票数が最も少ない者(及びその次に少ない者)を落選とすることも考えられる。

このように、選人人を絞り込むことにより、現議会とはかなり異なる選挙が可能となる。

第6 第二議会の運営

議会運営については、できる限り公費の支出増並びに執行機関及び議会事務局の負担増を回避する仕組みとする。

1 会期

現議会の会期に合わせる。

2 開会日、議場及び出席の方法

平日の晩又は休日に開会することを原則とする。よって、現議会と同時に開催されることはないので、審議する場所は、現議会と同じ場所で行えるようになる。

また、疾病、障害その他の事情により議場に行くことが困難な議員に配慮するためだけでなく、議員活動が効率的にできるようにするため、オンラインによる出席も、いつでも可能とする。

3 審議の公開

情報通信技術を活用して記録し、全て公開する。

4 審議の対象及び方法

審議できる事項は、現議会と同じとする。ただし、全ての議案を審議する必要はなく、審議する議案をその都度決定できることとする。

委員会の構成は、自由とする。

議案については、原則として、現議会よりも先に審議を行い、議決することとする。

執行機関の答弁者は、役職を問わず誰でも良いこととする。

経費の節約のため、タブレットを使用し、紙を使用しないこととする。

また、議会での充実した議論を担保するため、執行機関に対して、第二議会の議員から資料要求があれば情報公開条例による手続によることなくこれに応じる義務を課すとともに、第二議会に出席する義務を課す。

5 第二議会の事務

現有体制で議会事務局が第二議会の事務も全て担うことは困難である。そこで、その事務の一部(庶務や計理)を民間企業に委託する。

第7 条例案の提示

現議会及びその議員に関する法律及び条例の規定のうち、どの規定を準用するのか、具体的にどのような独自の規定を置くのかが問題となる。ここでは、次のとおり一つの雛形を示す。

1 第二議会を設置する条例

A市第二議会条例

(第二議会の設置)

第1条 議案を審査し、及び市政について市長その他のA市の機関に意見を述べるため、A市第二議会(以下「第二議会」という。)を置く。

(オンラインの活用による第二議会への出席)

第2条 第二議会の議員は、必要があると認めるときは、いつでもオンライン(映像及び音声の送信及び受信により、これらを送信する者及び受信する者が相互に認識しながら通話をすることができる方法をいう。)の活用により、第二議会に出席することができる。

(第二議会による議案の案の提出等)

第3条 第二議会は、過半数による議決を経て、A市議会に議案の案を提出することができる。この場合において、当該案に係るA市議会の委員会は、地方自治法第109条第6項本文の規定に基づき、当該案をA

市議会に議案として提出するか否かを諮らなければならない。

- 2 前項のA市議会の委員会は、同項の案を議案としてA市議会に提出しないこととしたときは、その理由を明らかにしなければならない。

（その他の運営に関する定め）

第4条 第二議会の議事の手続その他の運営は、前2条の規定によるほか、地方自治法及びA市議会会議規則、A市議会委員会条例その他のA市議会の運営に関する規定の例による。

- 2 前項の規定にかかわらず、第二議会の議決をもって別段の定めをしたときは、その定めるところによることができる。
- 3 前2項に定めるもののほか、第二議会の運営に関し必要な事項は、第二議会の議決を経て定める。

附 則

（施行期日）

- 1 この条例は、〇〇年〇〇月〇〇日から施行する。

（第二議会の議決を経て定めるまでの間の運営に関する定め）

- 2 第4条第3項の規定にかかわらず、同項の規定により第二議会の議決を経て定めるまでの間の同項に規定する事項は、A市議会の議長が定める。

【解説】

（1）第1条

第二議会を設置する旨の規定である。附属機関であれば、執行機関又は現議会が行う意思決定過程において、その最終の意思決定の公正性又は専門性を担保する役割を担う²⁶⁾ことになる。そうした限定した役割を担うという考え方もあり得る。これに対し、第二議会は、執行機関と対峙し、現議会と並列の関係に位置付けようとするものである。したがって、これは、地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき設置される市長の附属

26) 中川丈久「地方自治法における附属機関の法定主義の意義と射程（一）——近時の判決を素材に」自治研究94巻11号（2018年）14頁。

機関ではない。現議会の附属機関²⁷⁾でもない。第4 1で述べたとおり、法律上の根拠なしに設置する機関である。

(2) 第2条

現議会については、オンラインの活用による出席の可否について賛否両論がある。行政実例（昭和25年6月8日）で、出席議員とは「採決の際議場にある議員で、当該事件につき適法に表決権を有する者」の意とされており²⁸⁾、地方自治法第101条第1項²⁹⁾に規定する「〔招集〕とは、議会在活動を開始する前提として、議員を一定の日時に一定の場所へ集合することを要求する行為」とされている³⁰⁾。この見解に従うと、オンラインの活用は認められないことになる。しかし、第二議会は、地方自治法上の議会ではないため、同法による制約はない。そこで、オンラインの活用による議会への出席をいつでも認めることとした。

(3) 第3条

第4 2で述べた第二議会による政策立案の一つの方法として現議会に議案を提出する場合の手続等について規定した。

(4) 第4条

第二議会の議事の手続その他の運営は、原則として現議会のルールによることを明らかにした。また、このルールによらないことにしたいときは、第二議会が別途議決をして定めることができるようにした。これら以外の詳細は、第二議会の議決を経て定めることとした。

審議の対象及び方法をはじめ第6で述べた運営に関する事項のうち、第二議会固有のものについては、本条に基づき定めることとなる。

(5) 附則第2項

第二議会の運営に関し必要な事項について、特に、最初にこれが開会さ

27) 三重県では、議会に附属機関を置くことができる旨を三重県議会基本条例第12条で規定している。

28) 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』（学陽書房、平成29年）454頁。

29) 「普通地方公共団体の議会は、普通地方公共団体の長がこれを招集する。」

30) 松本前掲書402頁。

れるまでの間のことを想定し、その間は、A市議会の議長が定めることとした。また、その後についても、第二議会の議決を経て定めていない事項については、A市議会の議長の定めるところによることとなる。

2 第一種議会の議員選挙条例

A市第二議会議員選挙条例

（趣旨）

第1条 この条例は、A市第二議会条例の定めるところにより設置されるA市第二議会（以下「第二議会」という。）の議員の選挙に関し必要な事項を定めるものとする。

（議員の定数）

第2条 第二議会の議員の定数は、〇〇人とする。

（選挙事務の管理）

第3条 選挙に関する事務は、A市選挙管理委員会が管理する。

（選挙権）

第4条 日本国民たる年齢満18年以上の者で引き続き3箇月以上A市の区域内に住所を有するものは、第二議会の議員の選挙権を有する。

2 前項の年齢は、選挙の期日により算定する。

（被選挙権）

第5条 前条に規定により選挙権を有する者のうち年齢満50年未満のもの（A市長の職にある者、A市議会議員の職にある者及びA市議会議員の選挙において立候補の届出をした者を除く。）は、第二議会の議員の被選挙権を有する。

2 前条第2項の規定は、前項の年齢について準用する。

（選挙権及び被選挙権を有しない者）

第6条 公職選挙法第11条及び第11条の2の規定により選挙権及び被選挙権を有しない者は、第二議会の議員の選挙権及び被選挙権を有しない。

（選挙区）

第7条 第二議会の議員の選挙区は、A市の区域をもって選挙区とする。

(選挙人名簿)

第8条 選挙人名簿は、公職選挙法により調製されたものを利用する。

(選挙の期日等)

第9条 第二議会の議員の選挙は、A市議会議員の選挙の期日に行う。

2 第二議会の議員については、公職選挙法に規定する再選挙、補欠選挙及び増員選挙に相当する選挙を行わない。

(選挙の事務)

第10条 公職選挙法によりA市議会議員の選挙の事務に従事する者は、第二議会の議員の選挙に係る同種の事務に従事しなければならない。

(供託)

第11条 立候補の届出をしようとする者は、5万円を供託しなければならない。

2 公職選挙法第93条の規定（市議会議員の選挙に関するものに限る。）は、前項の供託物を没収する場合について準用する。

(立候補の届出、投票及び開票)

第12条 立候補の届出、投票及び開票は、公職選挙法の例による。

(収支の公表等)

第13条 立候補の届出をした者、その者がその役職員又は構成員である会社その他の法人又は団体及びその者の政治上の主義若しくは施策を支持し、又はその者を推薦し、若しくは支持することがその政治活動の一つである政党その他の団体又はその支部は、当該届出をした日から第9条第1項に規定する期日の前日までに第二議会の議員の選挙に係る収支があったときは、当該収支があった日の翌日の正午までにその内訳並びに相手方の住所及び氏名（団体にあつては、その所在地及び名称）をインターネットにより公表しなければならない。

2 前項の収支については、公職選挙法第179条、第180条から第193条まで及び第197条の規定（市議会議員の選挙に関するものに限る。）を準用

する。

（当選人）

第14条 公職選挙法第95条の規定（市議会議員の選挙に関するものに限る。）は、第二議会の議員の選挙の当選人について準用する。

（公報の発行）

第15条 A市選挙管理委員会は、選挙ごとに、立候補の届出をした者の氏名、年齢、経歴、政見その他別に定める事項を記載した公報を1回発行しなければならない。

2 前項の公報を発行する手続は、別に定める。

（議員の任期等）

第16条 議員の任期は、4年（現議会が解散したときは、その日まで）とする。

2 前項の任期の起算については、公職選挙法第258条の規定を準用する。

3 第1項の規定にかかわらず、第二議会の議員は、A市長の職に就いたときは、当該議員の職を失う。

（委任）

第17条 この条例において別に定めることとされている事項及びこの条例の施行に関し必要な事項は、A市選挙管理委員会が定める。

附 則

この条例は、〇〇年〇〇月〇〇日から施行する。

【解説】

(1) 総論

第二議会の議員の選挙を行うことによる経費の増加と選挙管理委員会の事務の負担増をできる限り回避することができるようにした。

(2) 第4条

第1項では、公職選挙法第9条第2項の規定と同様に「日本国民」という条件を付した。この点については、外国籍の者にも選挙権を与えること

としても良い。その場合は、公職選挙法により調製された選挙人名簿をそのまま利用することができないので、第8条の規定の修正が必要である。

(3) 第5条

市長又は現議会の議員を兼職して職務を遂行することは不可能であると考えられるので、これらの者を除くことにした。「A市議会議員の選挙において立候補の届出をした者」も除いたのは、第9条第1項の規定により同じ日に選挙が行われる現議会の議員との重複立候補を認めないこととし、2つの選挙とも当選する事態が生じないようにするためである。

3 第二種議会の議員選挙条例

A市第二議会議員選挙条例

(趣旨)

第1条 この条例は、A市第二議会条例の定めるところにより設置されるA市第二議会（以下「第二議会」という。）の議員の選挙に関し必要な事項を定めるものとする。

(議員の定数)

第2条 第二議会の議員の定数は、〇〇人とする。

(選挙事務の管理)

第3条 選挙に関する事務は、A市選挙管理委員会が管理する。

(選挙権)

第4条 第二議会の議員の選挙権は、立候補の届出をした者（以下「立候補者」という。）のみが有する。

(被選挙権)

第5条 年齢満18年以上満25歳未満の者で引き続き3箇月以上A市の区域内に住所を有するものは、第二議会の議員の被選挙権を有する。

2 前項の年齢は、選挙の期日により算定する。

(選挙権及び被選挙権を有しない者)

第6条 公職選挙法第11条及び第11条の2の規定により選挙権及び被選挙

権を有しない者は、第二議会の議員の選挙権及び被選挙権を有しない。

（選挙区）

第7条 第二議会の議員の選挙区は、A市の区域をもって選挙区とする。

（選挙の期日等）

第8条 第二議会の議員の選挙は、A市議会議員の選挙の期日に行う。

2 第二議会の議員については、公職選挙法に規定する再選挙、補欠選挙及び増員選挙に相当する選挙を行わない。

（選挙の事務）

第9条 公職選挙法によりA市議会議員の選挙の事務に従事する者は、第二議会の議員の選挙に係る同種の事務に従事しなければならない。

（供託）

第10条 立候補の届出をしようとする者は、3万円を供託しなければならない。

2 公職選挙法第93条の規定（市議会議員の選挙に関するものに限る。）は、前項の供託物を没収する場合について準用する。

（立候補の届出及び開票）

第11条 立候補の届出及び開票は、公職選挙法の例による。

（投票）

第12条 投票は、1人2票投じなければならない。

2 2票とも自己に投じてはならない。

3 2票とも自己以外の立候補者に投じるときは、2票とも同じ立候補者に投じてはならない。

4 2票のうち1票について、立候補者以外の者に投じたときは、他の1票も無効とする。

5 前各項に定めるもののほか、投票に関し必要な事項は、別に定める。

（当選人）

第13条 公職選挙法第95条の規定（市議会議員の選挙に関するものに限る。）は、第二議会の議員の選挙の当選人について準用する。

(公報の発行)

第14条 A市選挙管理委員会は、選挙ごとに、立候補者の氏名、年齢、経歴、政見その他別に定める事項を記載した公報を1回発行しなければならない。

2 前項の公報を発行する手続は、別に定める。

(議員の任期等)

第15条 議員の任期は、4年(現議会が解散したときは、その日まで)とする。

2 前項の任期の起算については、公職選挙法第258条の規定を準用する。

3 第1項の規定にかかわらず、第二議会の議員は、A市長の職に就いたときは、当該議員の職を失う。

(委任)

第16条 この条例において別に定めることとされている事項及びこの条例の施行に関し必要な事項は、A市選挙管理委員会が定める。

附 則

この条例は、〇〇年〇〇月〇〇日から施行する。

【解説】

(1) 総論

第1種議会と同様、経費の増加と選挙管理委員会の事務の負担増をできる限り回避することができるようにした。

第4条の規定により第二種議会では、選挙人を立候補者に限ることとしたので、これによる負担の軽減はかなり大きい。よって、第8条第1項の規定のように、選挙の期日を必ずしも現議会の選挙と同じ日とする必要はない。また、同じ日としない場合は、現議会が解散したときは任期をその日までとする必要もない。

(2) 第5条

選挙人を立候補者に限ることから、公職選挙法により調製された選挙人

名簿を利用する必要がない。そこで、被選挙人の門戸を広げるため、外国籍の人も含まれるように「日本国民」という条件を付さなかった。また、他の自治体から通学し、又は他の自治体の下宿している学生がいることや、オンラインの活用による議会への出席を認めることを踏まえ、A市に貢献したい人であれば誰でも立候補できるように、「引き続き3箇月以上A市の区域内に住所を有する」という条件をなくしても良い。

(3) 第12条

1人1票にすると、議員になるために立候補していることから、通常は自己に投票することになる。すると、選挙人を立候補者に限っていることから、獲得する票数に差が出ないことになる。こうした事態を回避するため、自己以外の立候補者に投じなければならないようにする必要がある。

ところが、1人1票で必ず自己以外の立候補者に投じなければならないこととすると、そのことを確認する必要があり、投票の秘密を守ることができない。そこで、投票の秘密を守ることができる方法を検討した。

その方法として、1人2票で1枚の投票用紙に2票分書き、2票とも自己に投じてはならないこととし、2票とも自己以外の立候補者に投じても良いが、その場合は、2票とも自己に投じた場合と区別できなくなるのを回避するため、2票とも同じ立候補者に投じてはならないこととした。このようにすることにより、1枚の投票用紙には、同一の立候補者が書かれることがなくなるので、投票者が誰に投票したかを確認する必要がなくなり、投票の秘密を守ることができる。そして、自己以外の立候補者に投じられた票を多数獲得した者が当選できるようになる。

なお、自己への票を相対的に多くするために、2票のうち1票については故意に立候補者以外の者に投じ、他の1票を自己への投票とする方法が考えられる。そこで、こうした行為をやめさせるため、1票が立候補者以外の者であるときは、他の1票も無効とした。

なお、選挙人を立候補した者に限定していることから、例えば、幅広い支持を受けた者が当選しやすいように、選挙人が3位まで順位を付けて投

票し、1位に3点、2位に2点、3位に1点と順位に配点し、獲得した点数の合計点が多い者を当選人とする「ボルダールール」³¹⁾を採用することも容易ではないかと考えられる。

第8 終わりに～本構想の実現に向けて

政治をより身近なものに、語りやすく、参加しやすくする。そのための一つの方法として、本構想を提案した。

本構想のうち、第一種議会については、2019年8月に開催された議会事務局研究会³²⁾のシンポジウムにおいて報告した。その報告前の検討段階とその報告後に、筆者が個別に意見聴取を何人かに対してしてみたところ、現議会と対峙する立場にある某市長からは、現議会に加え第二議会を置くためにコストがかかることや政策を実行していくスピードが落ちることを懸念され、否定的な意見をいただいた。

これに対し、好意的に受け止めた現議会の議員がおられた。第二議会は、現議会を脅かすものにはならず、むしろ足並みを揃えれば、首長に対して対抗する力が増す可能性があるとして受け止められたようである。しかし、現議会の議決を経て条例により制度化するには過半数の議員の支持が必要なので、これを実現するのは容易なことではない。

こうしたことから、第一種議会よりも実現可能性が高く、かつ、筆者が勤める京都市だからこそ実現するにふさわしいものは何かと考えを巡らしていたところ、現役の学生から成る「学生議会」というものを思い付いた。これが本稿の第二種議会の提案につながったものである。現役の学生に限らないこととしたのは、本構想は京都市だけを念頭に置いて検討した

31) 坂井豊貴『「決め方」の経済学——「みんなの意見のまとめ方」を科学する』(ダイヤモンド社、2016年) 35～48頁参照。同書では、様々な「決め方」を比較検討して、「決め方」次第で結果が変わることを分かりやすく説明しており、示唆に富む。

32) <https://sites.google.com/site/gikaijimu/home>

ものではなく、同じ年代の学生でない者を対象外とする合理的理由が見当たらないためである。

以上のようなことを検討していたのとちょうど同じ頃の2019年9月、滋賀県の大津市議会は、「大津市議会ミッションロードマップ2019（議会版実行計画）」³³⁾を策定した。この中に、令和元年度後半から令和4年度までの取組として、「若者の議会への関心と投票率向上の仕組みづくり」があり、「若者の議会・政治への関心を高めるための方策を議会として検討、実践していくとともに、特に若年有権者の声を市政に反映させる仕組みについて検討する」こととなった。第二種議会は、まさに大津市議会が検討している「若者の議会・政治への関心を高めるための方策」であり、「若年有権者の声を市政に反映させる仕組み」である。

若年層が政治への関心を高め、その声を反映させる仕組みを作ることは、今や全国の自治体の喫緊の課題である。第二種議会が少しでもそのヒントになれば幸いである。

また、制約の多い現行の選挙制度を見直し、若年層のみならず働き盛りの世代が政治への関心を高め、参加しやすくする仕組みを作ることも、待ったなしで取り組むべき課題である。第一種議会の趣旨が理解され、これをヒントにして議会改革を行う自治体の一つでも現れればと思っている。

今後は何か機会があるごとに本稿を紹介し、第二議会の設置を働き掛けていきたい。

33) <https://www.city.otsu.lg.jp/gikai/news/32771.html>