

地方議会のあり方に関する研究会

報告書

<目 次>

I 地方議会を取り巻く環境の変化	
1 地方分権改革の進展	1
2 時代の構造的な変化	1
3 地方議会の現状と課題	1
II 地方議会のあり方	
1 議会の存在意義は何か	2
(1) 民主主義と議会	2
(2) 議会と長の関係	3
2 議会審議をどう活性化するか	4
(1) 団体意思決定機関としての議会	4
① 問題の所在	
② 検討の視点	
③ 個別の検討課題	
ア 議決事件の再構成	
イ 議会の意思決定を支援する機能の充実	
(2) 議会と住民の関係	7
① 問題の所在	
② 検討の視点	
③ 個別の検討課題	
ア 民意の的確な反映・住民参加の拡充方策	
イ 住民の関心・信頼を高めるための方策	
i) 議会から住民への積極的な情報発信・情報共有	
ii) 議会活動の評価	

Ⅲ 地方議会議員のあり方

1 議員はどうあるべきか	10
(1) 議員は誰を代表するのか	10
(2) 議員には何が求められるのか	10
(3) 議員の役割の明確化	11
2 議員をどう選ぶか	11
(1) 選挙制度	11
① 問題の所在	
② 検討の視点	
③ 個別の検討課題	
ア 大規模な地方公共団体での選挙	
イ 政策競争のある政党本位の選挙	
(2) 多様な層の幅広い住民から議員をどう選ぶか	14
① 問題の所在	
② 検討の視点	
③ 個別の検討課題	
ア 労働法制等	
イ 公務員法制	

Ⅳ 地方公共団体の規模等に応じた議会制度のあり方

1 問題の所在	16
2 地方公共団体の性質に応じた区分の考え方	17
3 人口規模に応じた議会制度のあり方	17
(1) 人口規模の大きい地方公共団体	17
(2) 人口規模の小さい地方公共団体	18
4 制度の検討の方向性	18
(1) 被選挙権のあり方	18
(2) 大規模な地方公共団体における選挙制度のあり方	18
(3) 議員定数のあり方	19

Ⅴ これからの時代における地方議会の目指すべき姿

	19
--	----

I 地方議会を取り巻く環境の変化

1 地方分権改革の進展

機関委任事務の廃止や国から地方への権限移譲、義務付け・枠付けの見直しなど地方分権改革の進展に伴い、地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大している¹。

地方議会制度²についても、議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が積み重ねられており、地方公共団体が、地方議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている³。

2 時代の構造的な変化

少子高齢化が進行し、人口減少社会の到来する中で、我が国の社会経済や地域社会は大きく変容を見せ、地方公共団体は、時代の変化に伴う多くの課題に直面している。

このような中、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割を担う地方議会においては、政策形成機能の発揮、多様な住民の意見の反映・集約などを通じ、その役割を十分に果たすことがこれまで以上に求められている。

3 地方議会の現状と課題

地方議会においては、近年、その活性化に向けた様々な取組が全国的に広がりつつある⁴。

しかしながら、依然として、議会に対する住民の関心や信頼が十分でないことなどが指摘されている⁵。

(指摘の例)

- ・ 住民から議会の活動が適切に認識されておらず、また、執行機関である長との比較において、議会の存在意義が十分に理解されていないのではないか。
- ・ 政策形成過程の透明性が低く、議会が決定した事項について住民への説

¹ 地方分権改革の進展について、参考資料 1 参照。

² 地方議会制度の概要について、参考資料 2 参照。

³ 地方議会制度改革の推移について、参考資料 3-1～3-4 参照。

⁴ 地方議会における自主的な取組例について、参考資料 4 参照。

⁵ 地方制度調査会等における議論について、参考資料 5-1 及び 5-2 参照。

明責任が十分に果たされていないのではないか。議会への住民参加も不十分ではないか。

- ・ 住民は議会の決定につき、一方的に提供されるものを評価・選択するという受け身の消費者的発想をとる傾向にあり、自分たちの代表である議会が決めたことだから、その決定に対して納得して受け入れるという感覚に乏しいのではないか。また、不満がなければ関心を持たないという住民の合理的選択の結果として、政治・行政に対し無関心であるという指摘もある。
- ・ 地方議会議員の選挙時には、住民が誰に投票すべきかがわかりにくい状況にあるのではないか。また、議員の構成が多様な民意を反映するものとなっていないのではないか。

地方分権改革の進展や時代の大きな変化を踏まえ、地方公共団体が、地域の実情に応じた持続可能な行財政運営を実現していくためには、地方議会がその代表機能を真に取り戻し、住民に十分に信頼された地方議会を目指していく必要があると考えられる。

Ⅱ 地方議会のあり方

1 議会の存在意義は何か

時代の構造的な転換期にあつて、地方議会が代表機能を真に取り戻し、今後のあるべき姿を模索していくためには、民主制の理念に立ち返り、議会の存在意義を再確認することが重要ではないだろうか。

(1) 民主主義と議会

住民が一堂に会して直接的に政治・行政の意思決定を行い、自ら統治を行う直接民主制は、民主主義のあり方の一つの姿であると言われている。しかしながら、その実現は困難であることから、代表者を選び、代表者が政治・行政の意思決定を行う間接民主制がとられている。間接民主制において議会は不可欠の存在である。

議会制民主主義における議会の本質的な役割は、公開の場において、地域の多様な意見をもとに行われる討議を積み重ねることを通じ、物事を決定していくことにある。すなわち、合議制の機関としての議会は、熟議が行われる場であり、その意思決定の過程が住民に見える形となっていることが重要である。

特に、地方の政治や行政は、住民と代表者のコミュニケーションが容易で

あること、住民にとって議会が身近であり、国政に比べて住民意思とより密接であることなど、住民の意見を反映しやすい。地方自治は国の民主制の基盤をなすものであるが、地方議会がこの地方自治の根幹を支えるものと言える。地方議会のあり方の議論は、国の統治の仕組みや議会制民主主義のあり方に影響を及ぼしうる重要な課題であると考えられる。

議会の現状を見つめ直すと、住民は、より強い参加意識を持って自分たちを代表する議員を選出し、選出された議員の合議により決定された以上は、その決定に納得する、というプロセスを構築できるようにすることが重要であると考えられる。選んだ側の住民と選ばれた代表者としての議員が、代表民主制をより適切に機能させ、より成熟した民主主義社会を実現するために、それぞれの立場で責任を有していることを認識することが必要ではないだろうか。

その際には、間接民主制を支えるために投票率⁶の向上や政治参加の増大を図るべきとの議論があり、現在の議会改革はこの考え方が底流にあると考えられるが、他方で、合理性の観点から、住民にとってそれほど不満のない統治がされていて、選挙や政治への参加コストが高くなるほど、住民は、選挙や政治から遠ざかる傾向があるとの議論もあることに留意する必要がある。

なお、人口減少や高齢化の著しい農村部においては、議員のなり手が減少しており、いかに議会制民主主義を持続可能なものとしていくかという視点も必要となってくると考えられる。

(2) 議会と長の関係

地方公共団体の議会は、憲法第 93 条により、議事機関とされ、地方議会を構成する議員は、地方公共団体の執行機関である長とともに、それぞれ住民による直接選挙により選任されることとされている。このように、我が国の地方自治制度においては、直接公選による長と議会が存在しているが、極論すれば、長が専門性を有する補助機関を活用して、団体意思の決定から事務の執行までを行うことも可能であるとも言えるかもしれない。また、長が政策決定のプロセスを公開し、政策形成過程において住民の参加を取り入れるなど積極的に住民の意見の反映を図ろうとする取組が進むにつれ、住民の代表機関である議会の存在意義は薄れてしまうことになるのだろうか。

多様な層の幅広い住民の意見を反映・集約し、政策決定のプロセスを住民の批判と監視のもとに置くためには、合議制である議会において議論を積み

⁶ 統一地方選挙における投票率の推移について、参考資料 6 参照。

重ねることが重要であり、これは、住民の代表機関である議会だからこそ可能であることと言える。長一人で住民各層の意見を代表することには限界があり、長のみでは、どうしてもこぼれ落ちてしまうような住民の意見や地域の課題を拾い上げていくことが、議会の重要な役割の一つであると言える。

議会と長のそれぞれの特性を踏まえると、長が提示する政策の原案に対して、多様な利害に基づく議論を通じて議会が必要な修正を行うことや、長が重点的に取り組んでいないような論点を議会がくみ取ること、または、長では拾いきれないような地域の課題を解決するための政策の提案を議会が行うこと等により、地方公共団体として最適な意思決定、政策決定を行うことが議会に求められている。

また、長をけん制し、抑止力を発揮する意味でも、議会と長の健全な緊張関係が必要であり、これにより、地方自治の適切な運営を実現できると考えられる。

2 議会審議をどう活性化するか

(1) 団体意思決定機関としての議会

① 問題の所在

多様な価値観や利害関係を有する議員で構成される議会は、議案の背景や住民及び関係者からの意見を踏まえた十分な審議を経て、団体意思を決定することが要請されているが、現実には、長側の提案を追認する傾向があり、長と議会の与党的な勢力による事前の調整により、議会での審議が形骸化しているのではないかとの指摘がある。

今後、それぞれの地域において負担の分かち合いや住民の不利益を伴う改革のような困難な課題に対応するためには、議会における審議をさらに活性化し、これまで以上に住民の納得を得る過程が重要となっていくことが見込まれる。議会は意思決定機関としての役割を強めていくことから、意思決定機能⁷を強化する必要があると考えられる。

そのため、議会が住民の意見の反映・利害の調整・住民の意見の集約の機能を十分に果たすことができるよう、討論を通じて地域における争点を顕在化させ、結論に至る過程を住民に見える形にする役割を担う議会における審議を実質化させる方策を検討すべきである。

⁷ 地方議会の議決事件について、参考資料 7-1 及び 7-2 参照。

② 検討の視点

長としての意思決定と合議体である議会としての意思決定にはその性質に違いがあると考えられることから、議会が団体意思として決定すべき事項とは何かを改めて精査する必要があるのではないだろうか。その際、意思決定機関としての役割から、政策形成機能をより発揮して、長に対して政策を提示することに重点を置いて検討すべきか、あるいは、監視機能⁸をより発揮して、長が示した政策を検証することに重点を置いて検討すべきかという論点がある。

議会が意思決定機能と監視機能をどのようなバランスで担うべきかという点に関し、議会制民主主義における議会の本質的な役割は、地方公共団体の意思決定であり、人口減少・少子高齢化の進展する時代において、議会の意思決定機能がより重視されるべきであるとする考え方がある一方で、福祉国家化が進み、行政機関の事務が多様化・複雑化する現代社会においては、執行機関が行う事務の専門性が高くなっていることから、議会の機能を長に対する監視機能に特化すべきとの考え方もある。

議会の本質的な役割を地方公共団体の意思決定に求めるとすれば、単に執行機関を責め立てるだけでなく、意思決定機関である議会としての監視機能のあるべき姿とはどのようなものかとの視点も重要である。また、議会の監視機能は、監査委員の行う専門的な監査とは異なることから、住民の負託を受けた長がその職責を果たしているのかを住民の代表として幅広い観点からチェックすることを指すものと言うべきであるとの意見もあった。

なお、監視機能を強化するとしても、執行機関の執行の前提となる議決事件のような事前の監視では、行政への個別の介入による不当な利益誘導の問題も生じうるという指摘もあることから、執行機関に執行を委ねた上で、例えば決算審議や決算認定手続などのような、事後の監視を強化する方策も検討すべきとの考え方もある。

③ 個別の検討課題

ア 議決事件の再構成

議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項に法定されてい

⁸ 地方議会の執行機関等に対する監視権については、参考資料8参照。

るもののほか、同条第2項により、地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。⁷

社会の複雑化・多様化等により地方公共団体が処理する事務量は今後さらに増加し、重要な政策課題に対する十分な審議と課題への迅速な対応がますます求められると見込まれる。

法定された議決事件には、条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定、地方税の賦課徴収のような、意思決定機関としての議会の本質的な役割としての議決事件と、契約の締結や財産の取得・処分のような、執行機関の執行の前提としての議決事件が存在している。

議会の議決を経て決定すべき事項を地方公共団体がより主体的に決定できるようにする観点から、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているものに関して、議会の本質的な役割としての議決事件以外のもののうち条例で任意に追加する同条第2項に委ねることが可能なものを精査し、合理的に再編成することは考えられないだろうか。

この場合、予算の執行ではあるが、地方公共団体に大きな影響を及ぼすものとして政令で定める基準に従い条例で定める契約の締結や財産の取得・処分について、議会の議決を要するとしている現行制度は引き続き維持せざるを得ないのではないかと考えられる。

なお、議会の監視機能を充実・強化する観点から、契約の締結や財産の取得・処分に関する政令で定める基準をより柔軟なものとする 것도検討してはどうかとの意見もあったところである。

イ 議会の意思決定を支援する機能の充実

地方自治法において、議会の意思決定を支援する機能としては、議会事務局や議会図書館の設置及び専門的事項に係る調査制度などが定められている。

地方公共団体の自主的な政策立案の範囲の拡大に応じ、議会が意思決定を行う上で、執行機関からの情報のみならず、独自の情報入手ルートを確立させて議員間の討議を活発化するなど、議会の意思決定

⁷ 地方議会の議決事件について、参考資料 7-1 及び 7-2 参照。【再掲】

を支援する機能の充実が一層重要となる。

地方公共団体の行政改革の観点や厳しい財政状況の下、事務局体制を拡充することは現実的には一定の限界があることが想定される。そのため、政策立案や法制能力に優れた事務局職員の配置や育成、議会事務局の共同設置、専門的事項に係る調査制度の積極的な活用⁹など、総合的な対策が求められるものと考えられる。

(2) 議会と住民の関係

① 問題の所在

住民の代表機関である議会が、住民から自分たちの代表であると十分に思ってもらえていないというのが現状ではないだろうか。

民主的正統性を有する議会においては、多様な民意の反映、様々な利害の調整、住民の意見の集約を行い、議会の意思と住民の意思が乖離しない努力が求められている。

このような観点から、選挙で選ばれた後も、議会が住民の信頼に応え続けるためには、長が重点的に取り組んでいないような政策課題を拾い上げることを含め、継続的に住民の意思をくみ取るための取組が必要と考えられる。

地方自治法上、議会が住民や利害関係者、学識経験者等からの意見を聴取する制度としては、公聴会や参考人制度が存在しているが、制度の活用は総じて少ない状況にある¹⁰。

② 検討の視点

地方公共団体の意思決定をより住民の意思に近づけるために、議会としての政策決定過程において住民参加を促進する手法として、どのようなものが考えられるだろうか。

公共施設の統廃合や住民サービスの従来水準からの引き下げなどの負担の分かち合いや、新たな負担を求める改革を行う必要性が今後増大することを考慮すれば、住民参加のあり方については、事後的な監視のみなら

⁹ 専門的事項に係る調査制度の活用状況について、参考資料9参照。

¹⁰ 公聴会や参考人制度の活用状況について、参考資料10参照。

ず、事前の方針決定に対して、住民が当事者として参加することが議会による意思決定に対する住民の納得感の向上にもつながってくるものと考えられる。

住民意思の把握にあたっては、町内会やPTAのようなコミュニティが地域の住民を広く包含することが困難となっているなど、現在の地域住民の実態を踏まえ、政治参加に必ずしも積極的でない住民も含めて、多様な地域住民の意見をくみ取る努力が必要である。

また、政策課題に応じ、商業地で活動する昼間住民や外国人など、投票権を持たないものの、地域における重要な利害関係者等の意見を反映させることが求められることも考えられる。このような場合において、住民の代表機関としての議会の役割をどのように位置付けるべきであろうか。

なお、地方自治制度においては、間接民主制を補完するものとして、住民の直接参加の手続きが用意されている。地方公共団体に大きな影響を及ぼす政策決定などにおいて、住民の意見を見える形で集約する手法が有用な場面も考えられる。

国政における民主制との差異から、直接参加制度の一環としての住民投票の導入につき、国の場合よりも柔軟に制度化できると考えられるが、条例による諮問的な住民投票が行われている事例には、議会が住民代表の役割を的確に果たすことで意思決定が可能な事項もあるのではないだろうか。

③ 個別の検討課題

ア 民意の的確な反映・住民参加の拡充方策

参考人制度の活用事例として、議会における請願や陳情を審査する際に、その背景や提出者の意見を明確にくみ取るため、参考人として請願を提出した本人からその内容に関する趣旨の説明を求めることにより積極的な活用を行っている地方公共団体もある。

議会における審議を充実し、住民の意見をよりの確に政策に反映させるためにも、議案の審議においては、公聴会や参考人制度の積極的な活用などにより住民参加の拡充を図ることが重要である。また、議会がインターネットなどによる様々なコミュニケーションツールを活用して、行政に関する住民からの意見や地域の情報を集めることも有効ではないか。

イ 住民の関心・信頼を高めるための方策

i) 議会から住民への積極的な情報発信・情報共有

議会における様々な情報を住民に対して積極的に発信し、住民との情報共有を進めていくことが重要であり、議会が現在取り組んでいる内容を住民に理解してもらう努力が必要である。

本会議や委員会の活動など、ホームページによる審議状況の公開や審議に用いた資料の公表、議案に対する議員の賛否の状況や議論の経過等を掲載した議会広報誌の発行、議会活動に関する定期的な住民報告会の開催など、機関としての議会が住民と向き合い、住民の関心・信頼を高める取組が、少しずつ広がりつつある¹¹。個々の議員による情報発信のみならず、機関としての議会が日頃からどのような活動をしているのか、それを住民に対してどのように発信し、共有していくか、多様なコミュニケーションツールの特性に応じた活用や広報のあり方の見直し等の工夫を講じるなど、さらなる取組を進めていくことが求められる。

例えば、議案に対する賛否を公表するのみならず、議決した議案のその後の執行状況等についても、議案の審議からの一連のプロセスとして調査や評価を行い、これらの情報を議会が住民へ提供することなどが考えられる。

ii) 議会活動の評価

議会活動に対する住民の信頼を確保するためには、議会から住民へ提供する活動状況等の情報の客観性、第三者性を高める努力が重要である。そのためには、議会活動に対する評価の仕組みを構築し、提供する情報の質を向上させることが有効ではないかと考えられる。これにより、議会のさらなる活性化にもつながるものと見込まれる。

議会活動の評価にあたっては、例えば、一定の基準や目標設定のもとで、ある期間内の議会活動を自己評価し、評価書を作成した上で公表することなどからスタートし、将来的には、議会の選任する第三者による評価を活用することも考えられる。第三者が議会活動を評価するにあたっては、ネガティブチェックにとどまらず、住民の福祉の増

¹¹ 議会活動の情報発信の取組状況について、参考資料 11 参照。

進にどれだけ貢献できたかなど、積極的な評価軸によって行うことが望ましい。

Ⅲ 地方議会議員のあり方

1 議員はどうあるべきか

(1) 議員は誰を代表するのか

議員は、地域住民の構成割合や意見の選好割合を議会の意思決定に反映することが求められるが、政策によっては、将来世代の中長期的な利益を見据えた判断が必要となると言える。

政治とは自分たちの代表が行っているものであることから、議会の決定は、本来、尊重されるべきものであると言える。議員が様々な住民の意見をくみ取りつつ、地域全体や将来を見据え大局的な視点を持ちながら行動し、間接民主制のプロセスによって決定したことに対しては、一定の権威があるべきである。

議員と住民は互いに地域における民主主義を支え合う主体である。住民の代表である議員が、住民からの信頼を得て、その判断に対して尊重・尊敬され、そのような議員から構成される議会に権威が醸成されるために、議員と住民はどのようなことを意識して行動するべきであろうか。

(2) 議員には何が求められるのか

議員に求められる専門性とはどのようなものであろうか。意思決定機関としての議会の政策形成機能を重視すると、比較的少数の専門性が高く専門的な議員からなる議会を志向することが想定されるが、この場合には、多様な住民の意見の反映が困難となることも考えられる。一方で、議員が地域の代表であることを重視すれば、比較的多数の兼業的な議員からなる議会を志向することが想定されるが、この場合には、住民の意見の集約が難しくなることも考えられる。

地方議会制度において、議会の権限や自由度が拡充されるにつれ、議員に求められる資質や責任、住民の期待もより大きくなる。選挙で選ばれた後も、議会が住民の信頼に応え続けるためには、どのようなことを行うべきであるのかという視点が必要となってくる。この点については、議員の政策能力の継続的な向上に資するよう、研修機会の確保などの環境の整備も重要ではないかとの意見もあった。

(3) 議員の役割の明確化

議員は住民から選挙で選ばれ、日常的な住民の意見の把握などその活動内容が幅広いという特性があるものの、議員の活動について住民の理解が必ずしも十分ではないことから、地方議会議員の位置付けを「公選職」として法的に明確化すべきとする提言が全国都道府県議会議長会などからされている¹²。

これに対しては、政務活動と公務の関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務を法律上明らかにすべきかどうか、また、この点が明らかでないことによって議員としての活動にどのような支障が生じているのかが不明であるなどの課題も多い¹³。

なお、長と議会は、いずれも住民との関係で民主的正統性を有するが、長との比較において、議会は、地域の多様な層の幅広い住民の意見をくみ取り、政策に反映させていくことをその役割としていることを踏まえると、議会の日常的で地道な住民の意見の把握のための活動は大きな意義を有していると言える。このような議会活動に対する住民の理解を深めていくためにどのような方策を講じることができるのかを検討することは重要である。

また、このような議員の役割は、地方公共団体の規模や地域の実情等に応じて変わりうるものである。議員を名誉職的なものと位置付けて兼職規制などを緩和し、少ない報酬で多数の議員からなる住民に身近な議会とすることや、議員を専門的なものと位置付けて専門性を有する少数の議員からなる議会とすることなど、地域の実情に合わせた議会の実現が可能となるよう、議員の兼職のあり方や議員報酬、議会運営等を見直すことが考えられる。

2 議員をどう選ぶか

(1) 選挙制度

① 問題の所在

地方議会のあり方については、地方議会議員の選挙制度の議論と密接である。特に、町村等の議会議員の選挙においては、候補者が無所属で立候補するなど、候補者の党派性が明示されない、もしくは、党派性が薄いな

¹² 全国都道府県議会議長会等からの提言について、参考資料 12-1 及び 12-2 参照。

¹³ 地方制度調査会における議論について、参考資料 13 参照。

どの場合も多いことから、一人一人の政策や経歴、信条などが把握しづらく、候補者が何を代表してくれるのかが一般の住民にとってわかりにくいことがある。

また、例えば、中核市や特別区のように、人口規模の大きな地方公共団体においては、一つの選挙区の議員定数が数十にのぼる場合があるが、候補者が多くなり過ぎ、選択肢が広くなり過ぎる結果として、かえって、住民が誰を選ぶべきかについて判断に迷うことにもなってしまうがちである。

このような現状は、地方議会議員選挙の投票率や政治への参加意識が低下している要因の一つではないかと考えられる。住民が候補者の中から自らの代表にふさわしい者を選ぶにあたり、より実効的な選択を可能にするような制度環境を整備する必要があるのではないかと考えられる。

その際、候補者間の政策的な対立軸が明らかになることで、住民は自らの代表である議員を選択しやすくなる場合があると考えられるが、現行の選挙制度は、有権者が政策によって候補者を選びやすい仕組みとなっているのだろうか。

② 検討の視点

有権者による実効的な選択をより可能とする選挙制度を考えるとすれば、例えば、現行の大選挙区的な選挙制度において、選挙区を設ける方向を検討することや、政党を単位とする政策競争を地方政治の前提とするならば、比例代表制の導入を検討することなどが考えられる。

地方政治に求められていることは、政党間で政策を競うことなのかどうか。例えば、政策課題や政策選択の幅が大きいと考えられる大規模な地方公共団体においては、政党間で政策を競うことになじみやすいと考えられるが、一方で、小規模な地方公共団体では、政策選択の幅が限られており、政策競争は成り立ちにくいと考えられるのではないだろうか。

また、二代表制の下、長が都道府県もしくは市町村全域の住民の代表であることにその政治的正統性の根拠を求めるのに対し、地方議会の側はその政治的正統性の根拠を、地域的な利害をきめ細かく代表することに求めるのか、それとも、政治的意見や主義・主張を代表することに求めるのかという論点もある。

なお、地方の選挙制度を議論するに当たっては、国政選挙の制度と地方選挙の制度との整合性、地方の選挙制度は、国政選挙の特徴が当てはまら

ない場合があること、新たな制度を導入した場合の地方政治への影響などをあわせて考慮すべきである。

③ 個別の検討課題

ア 大規模な地方公共団体での選挙

現状では、中核市や特別区など、大規模な地方公共団体の選挙においては、一つの選挙区で数十人もの議員を選んでいる。

指定都市以外の市町村の議会の議員の選挙については、原則として、選挙区を設けず、その区域の全部を一の区域として選挙を行うものであるが、「特に必要があるとき」には、「条例で選挙区を設けることができる」こととされている（公職選挙法第15条第6項）¹⁴。

このような大規模な地方公共団体において望ましい選挙制度とはどのようなものであろうか。選択肢をある程度集約し、有権者が候補者を見渡せるようにする観点から、また、現行よりも地域に密着し、住民との結びつきの深い議員を選出して住民自治を拡充していく観点から、選挙区を設けることをどのように考えるべきであろうか¹⁵。

また、指定都市を包含する道府県議会では、指定都市選出議員が多数を占めていることについてどのように考えるべきかとの論点がある。

イ 政策競争のある政党本位の選挙

地方議会議員の選挙は、有権者から見たとき、候補者の業績や能力、政治的信念などがわかりづらく、候補者を選ぶことが難しいことから、結果として地縁的なつながりなどが選択の基準となりやすいと言われている。

このような現行の個人本位の選挙制度と比較して、政党本位の選挙制度を採用すれば、政党間の政策競争を通じて地方行政の課題が明確化され、地方政治に対する住民の関心が高まることや選挙において有権者が候補者を選びやすくなることが期待できる。

特に人間関係が希薄な都市部において、政党は、地域の人々のニーズ

¹⁴ 公職選挙法第15条第6項に基づき市町村議会議員選挙で選挙区を設けている地方公共団体について、参考資料14参照。

¹⁵ 地方制度調査会における議論について、参考資料15参照。

を吸い上げ議会にフィードバックする機能が期待できるのではないだろうか。一方で、政党は、元々存在する社会的亀裂を背景に形成されていくと考えた場合、社会的亀裂が大きい我が国では、地方政治の政党化はなじまない可能性があるのではないかという議論もある。

条例の制定・改廃や予算の策定等、重要な事項については、長のみで意思決定できる仕組みとなっていないことを踏まえると、議会において首長与党的な勢力が形成されることは、地方自治が安定的に機能するために資する点があることにも留意しなければならない。

政策競争のある政党本位の選挙を考えるとすれば、都市部や大規模な地方公共団体の方が農村部や小規模な地方公共団体に比べて政策選択の余地も広く政策競争になじみやすいという視点や、必ずしも国政における政党のみならず、地域政党が存在すると、地域特有の問題が争点になり、選挙において有権者が候補者を選びやすくなるのではないかという観点を踏まえるべきではないかとの意見があった。

また、二元代表制をとる地方自治制度においては、直接選挙で選ばれた長により事務の執行が行われるため、仮に、地方議会議員の選挙に比例代表制を導入しても、その欠点とされている政権が不安定になりやすい等の問題が起きづらいと言えるのではないか、比例代表制を導入した場合には、無所属の候補者の立候補が制限される点についてどのように考えるか、などの観点も考慮する必要がある。

このほか、投票方法を連記制、優先投票制とすることなど、より政策本位の選挙制度を目指していくとすれば、様々な選択肢を検討することが考えられるのではないか。

なお、政策競争のある政党本位の選挙制度とすることにより、直接選挙で選ばれた長の政策方針と議会の与党的な議員の政策方針が異なった場合には、長と議会の対立により行政運営が停滞する可能性もあることに留意すべきであるとの指摘や、現実の選挙においては政策競争になじみやすい課題のみが取り上げられがちであることを踏まえると、選挙制度の見直しにより、政策競争がどの程度促進されることとなるのかという視点も重要であるとの指摘もあったところである。

(2) 多様な層の幅広い住民から議員をどう選ぶか

① 問題の所在

住民の代表機関である議会における議員の構成は、女性議員や勤労者の割合が少ないことなど、多様な民意を反映するものとなっていないとの指摘がある¹⁶。

このような現状を踏まえ、多様な層の幅広い住民の意見を議会に反映させるべきとして、議会の構成を性別や職業等の点において住民の構成に近づけることを目指すべきか、もしくは、大局的な見地から判断できる専門家からなる議会を目指すべきかという論点がある。

勤労者など多様な層の幅広い住民が議員として議会に参画できるよう、休暇制度・休職制度・復職制度などの環境整備、行政分野に通じた人材が議員として活動しやすくするために、公務員の公職への立候補制限や地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和を行うべきとの議論もある¹⁷。

② 検討の視点

住民の代表機関としての議会はどのように構成されるべきであろうか。なお、議会における議員の構成が現状のままであったとしても、住民の意見をよりの確に反映させるために工夫を講じることも考えられる。

多様な層の幅広い住民から議員を選出し、議会に求められる機能を適切に果たしていくためには、それぞれの地方議会において、望ましい議員の数はどの程度かということについても議論されるべきである¹⁸。この点について、今後の政策決定において、人口減少や少子高齢化に正面から向き合い、住民に負担を求めるような困難な課題についての判断を議会が行うことが見込まれることから、議員数を増やして一人当たりの議員活動の負担を軽減するという選択もあり得るとの意見があった。この場合、厳しい財政状況の下、議員数を増加させるとしても、議会関係の支出の総額についてあわせて考慮する必要があるのではないかと考えられる。

③ 個別の検討課題

ア 労働法制等

勤労者の立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や議員活動を行うための休暇制度、議員の任期終了後の復職制度等の導入

¹⁶ 議会の構成の現状について、参考資料 16-1～16-4 参照。

¹⁷ 地方制度調査会における議論について、参考資料 17 参照。

¹⁸ 地方議会議員数の推移について、参考資料 18 参照。

を検討することが考えられる。

我が国における労働法制のあり方やその背景となる勤労者の意識、勤務実態等にも関わる課題であることから、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めながら、国民的議論が幅広く行われることが必要と考えられる。

また、女性議員については、地方議会議員の選挙において、一人区ほど、その割合が低い傾向にあるとの指摘もされている¹⁹。これについては、例えば、政党を単位とする比例代表制を導入するなどにより、地方議会における女性議員の割合が改善されるという効果が期待できるのではないかという意見もある。

なお、諸外国においては、政党の内規により女性議員の割合を増加させる取組がされているなどの例がある²⁰。

イ 公務員法制

公務員については、現行制度において、職務専念義務が課せられ、また、公務の中立性の観点からその政治的活動が制限されている。

公職への立候補制限の緩和や地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などについては、職務専念義務など公務員の服務、職務の公正性に関する議論や公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的理解が前提となると考えられる。

IV 地方公共団体の規模等に応じた議会制度のあり方

1 問題の所在

地方公共団体は、人口規模やその構成、産業構造、面積などの点において多様であり、それぞれの地方公共団体が抱える課題も一様ではない。

地方議会についても、同様に、議員の年齢構成や兼業議員・専業議員の割合、開会日数や議決件数などにおいて様々である。

¹⁹ 男女共同参画会議等における議論について、参考資料 19 参照。

²⁰ 諸外国の女性議員増加のための取組について、参考資料 20-1 及び 20-2 参照。

このような実態を踏まえると、議会が意思決定機能や監視機能を果たすにあたって求められる専門性の度合いや、議会と住民の関係のあり方などは、地方公共団体ごとに違いが出てくると考えられる。

2 地方公共団体の性質に応じた区分の考え方

地方公共団体の性質に応じた地方議会のあり方を検討する場合には、広域自治体と基礎自治体、人口規模の大小、都市部と地方部などの基準を用いることが考えられる。

人口規模を基準として地方公共団体や地方議会の性質を考えた場合、人口規模が大きくなるにつれて、

- ①地方公共団体の事務分野が多くなる
 - ②政策の幅が広がる傾向がある
 - ③議案の処理件数や年間会期日数が多い
 - ④議員と住民の距離が遠くなる
- といった様々な特徴を指摘することができる²¹。

このような特徴を踏まえると、まずは人口規模の大小で議会制度のあり方を検討することが適当ではないだろうか。

3 人口規模に応じた議会制度のあり方

(1) 人口規模の大きい地方公共団体

事務分野が多く、行政が複雑多岐にわたることから、議員にはより高い専門性が求められることになるものと考えられる。

また、人口規模の大きい地方公共団体ほど、政策課題・政策選択の幅が広いと考えられることから、地方公共団体が抱える行政課題に対する複数のアプローチが想定される。議会において、様々な視点から議論を行うことで、多様な意見を反映・集約しながら、意思決定を行うことが求められているのではないか。

さらに、議員一人あたりの住民の数が多くなる結果、議会と住民との距離がより遠くなることを踏まえると、人口規模の大きい地方公共団体において直接的な住民参加のみを拡充していくことには限界がある。そのため、公聴会を開催し、住民が議会において自らの意見を述べる機会を増やすことなど

²¹ 人口区分別の地方議会の運営の実態について、参考資料 21 参照。

に加え、議会が住民の意見や地域の情報を把握するための調査を実施する等、民意を議会に反映する機会を充実させる様々な取組を組み合わせるなどの工夫がより必要になると考えられる。議会と住民との距離を縮め、住民にとって議会を身近なものと感じてもらうため、住民への議会活動情報のより積極的な公開や共有を図る努力も欠かせない。

(2) 人口規模の小さい地方公共団体

議会と住民との距離が大規模な地方公共団体より近いことから、執行機関が拾いきれない地域の課題をきめ細かに捕捉し、地方公共団体としての意思決定に反映させる役割が特に求められている。このような地方公共団体の議会においては、住民の参加に支えられながら、住民の知見や専門性などを活用していくことが有効ではないかとの意見もあった。

また、無投票当選の割合が比較的高いことに鑑みると²²、議員のなり手を増加させるという視点が求められている。とりわけ小規模の地方公共団体は、人口流動性が低いことが見込まれ、住民と共に議論を行い、地域のコンセンサスの形成を重視する傾向が比較的強いことを踏まえると、一般の住民が参画しやすい議会とする観点から、議員のなり手を増加させるための方策についても検討する必要があると考えられる。

4 制度の検討の方向性

(1) 被選挙権のあり方

若年層など幅広い年齢層が議員として議会に参画しやすい環境を整え、競争原理を働かせることで、大規模な地方公共団体で求められる地方議会議員の専門性を高める観点や小規模な地方公共団体における議員のなり手を増加させる観点から、被選挙権の年齢の引き下げも検討に値するのではないだろうか。

なお、被選挙権の年齢の引き下げについては、地方議会議員に何が求められるのかといった観点等から国民的議論が幅広く行われることが必要であると考えられる。

(2) 大規模な地方公共団体における選挙制度のあり方

大規模な地方公共団体においては、政策競争のある政策本位の選挙を実現

²² 無投票当選者数の割合について、参考資料 22 参照。

する観点から、比例代表制を導入することや、政策の選択肢をある程度集約しつつ、有権者が候補者を見渡せるようにする観点から、選挙区を設けることなど、地方議会に新たな選挙制度を取り入れることを検討するとすれば、有権者による実効的な選択をより可能とするような方向性がありうるのではないだろうか。大選挙区制を採用している市町村議会議員の選挙についても、特に大規模な地方公共団体においては、どのような地域的なまとまりから議員を選出するのが適当かということを検討した上で、選挙区を設けるべきかどうかなどのあるべき選挙制度を検討することが考えられるのではないだろうか。

いずれの場合にあっても、事務分野が比較的広範であり、様々な行政課題を抱えていることが大規模な地方公共団体の特徴であることを踏まえると、大規模な地方公共団体の基準としては、第30次地方制度調査会において示された中核市制度と特例市制度の統合後の中核市の人口要件（20万以上）²³が一つの目安になり得ると考えられる。

(3) 議員定数のあり方

新たな負担の分かち合いなど、峻厳な決定を行わなければならない面が増えてくることを考えると、意思決定機関としての議会がより困難な課題について判断をするためには、ある程度の議員数が必要であるとの意見や、議員のなり手の少ない議会にあっても、議員の専門性を高めることにより、比較的少ない議員数で住民の納得が得られる議会を実現することができるという意見もあった。

また、議会の監視機能を重視する観点から、地域の多様な層からの幅広い住民が構成員となる多人数の議会も考えられるのではないかとの意見もあったところである。

V これからの時代における地方議会の目指すべき姿

地方議会は、地方公共団体の意思を決定するという重要な役割を担う機関である。それにもかかわらず、執行機関である長と比べると、住民にとってその存在感が薄く、住民の代表として十分な機能を果たせていないのではないかという指摘が根強く存在しており、地方議会の活性化が叫ばれて久しい。このような中、地方議会における自主的な改革の取組が少しずつ進められてきたが、本格的な広がりを見せているとは言いがたい。この点については、これまで我が国の集権的な行財政構造が続いてきたことなども大きく関係すると言える

²³ 第30次地方制度調査会答申について、参考資料23参照。

のではないだろうか。

地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止と事務の再構成などに代表される第一次分権改革、義務付け・枠付けの見直しや権限移譲の推進などに象徴される第二次分権改革など、地方分権の進展に伴い、地方議会の権限の拡充や議会運営の自由度の拡大が図られ、地方議会が自主性を発揮するための制度的な環境が整えられてきた。人口減少や少子高齢化、経済の成熟化など、時代の構造的な変化に対応し、分権型社会において豊かな地方自治を実現していくためには、地方議会がこれまで以上に大きな役割を果たすことが期待されており、それぞれの地方公共団体の実情に応じ、地方議会のあるべき姿を住民とともに求めていくことが必要となる。

本研究会においては、民主主義の原点に立ち返りながら、議会の存在意義を論ずるところから議論を始めた。地方議会は、間接民主制において不可欠の存在であり、合議制という特性により、長にはなしえないような、地域の幅広い層の多様な意見をくみ取り意思決定をする住民の代表機関である。議会は住民の代表として、中長期的な地域の将来を見据えながら大局的な視点を持って決定を行い、住民はそのような議会の決定を尊重し、議員の判断に敬意を抱くような住民と議会との信頼関係が構築されることが本来の姿ではないだろうか。住民も議会も、ともに地域における民主主義を形作る主体であることから、議会の活性化の問題は、住民の側も含めた社会全体としての民主主義のあるべき姿を模索する問題であると考えられる。

それぞれの地方公共団体においては、地域の実情に合わせながら、自由度の高まった制度を積極的に活用し、議会を活性化するための取組や工夫を実施していくことが求められる。

これらに加え、今後、地方議会のさらなる活性化等のため、必要な制度の見直しを検討することなどにより、地方議会が真に住民の代表としての機能を取り戻すことが重要となると考えている。