

# 地方議会に関する研究会報告書

平成27年3月

地方議会に関する研究会



## 目 次

I	地方議会の現状と課題	
1	地方議会を取り巻く環境	1
2	地方議会の現状と課題	1
II	議会制度及び議会運営のあり方	
1	地方議会の役割・機能	2
(1)	議会の組織及び運営の状況	2
(2)	人口規模と議会の特徴	2
(3)	議会の機能	3
(4)	人口規模等の観点からの議会の役割・機能の分析	4
(5)	議会機能の充実のあり方	6
2	人口が著しく減少した団体における議会のあり方	7
(1)	町村総会	7
(2)	議会制度・機能の住民参加による補完のあり方	8
3	議会制度に関する個別論点	8
(1)	招集権	8
(2)	決算の認定	9
III	地方議会の議員に求められる役割	
1	地方議会の議員に求められる役割・資質	11
(1)	地方議会の議員の代表性と専門性	11
(2)	地方議会の議員の位置付け・役割の明確化	12
2	議員の活動の支援機能のあり方	13
(1)	議会事務局の支援機能	13
(2)	議員の専門性を高めるための研修等の充実	14
IV	多様な層の幅広い住民が議員として地方議会に参画するための方策	
1	地方議会の議員の構成の多様性の確保	16
(1)	現状の地方議会の議員の構成	16
(2)	議員の多様性確保の意義	16
2	勤労者等の立候補を促進するための制度環境の整備	17
(1)	議員のなり手の確保	17
(2)	柔軟な議会運営の工夫	18

V	地方議会における政党及び選挙制度のあり方	
1	地方議会における政党等のあり方	20
	(1) 地方議会における政党及び会派の状況	20
	(2) 政党に期待される役割・機能	20
2	現行の選挙制度が有権者及び議員の行動に及ぼす影響	21
3	有権者の実効的な選択を可能とする選挙制度のあり方	21
	(1) 実効的な候補者の選択	21
	(2) 選挙制度のあり方	21
VI	住民参加の充実、住民の信頼確保を図るための地方議会のあり方	
1	住民に対する地方議会の情報発信のあり方	24
	(1) 情報発信の状況	24
	(2) 情報発信の充実の方向性	24
2	地方議会への住民参加のあり方	25
	(1) 住民参加の意義	25
	(2) 議会への住民参加のあり方	26
3	議会の活動に関する評価	28
	(1) 議会による自己評価	28
	(2) 評価の客観性の担保	28
4	議会及び議員の住民に対する説明責任	29

## I 地方議会の現状と課題

### 1 地方議会を取り巻く環境

我が国は、人口減少局面に突入し、現状が続けば、2060年には人口が約8,700万人と現在の3分の2の規模にまで減少するとともに、65歳以上の高齢者人口比率は4割に達することが見込まれるなど<sup>1</sup>、社会経済や地域社会の状況が大きく変容する中、地方公共団体は、これらの厳しい課題に対し、地域の実情を踏まえ、的確に対応していくことが求められている。

また、地方議会に関する制度については、平成11年の地方分権一括法以降、議会と長との関係に関する規定の整備のほか、議員定数の条例化、委員会の議案提出権、議決事件の範囲の拡大等に加え、平成24年の地方自治法改正において、通年会期制度や本会議における公聴会、参考人制度の導入等が図られるなど、議会の権限や自由度の拡大に資する制度改正が重ねられてきている。

### 2 地方議会の現状と課題

各地方議会において、議会活性化に向けた主体的な取組が進められている一方で、現状の地方議会のあり方については、以下のような課題が指摘されている。なお、これらの課題は、相互に関連している部分があることに留意する必要がある。

(主な課題)

- ・ 地方分権の進展や人口減少社会の到来を踏まえ、住民自治の根幹をなす機関として、地域の実情に応じた効果的な議会機能の発揮が求められている。
- ・ 議員の構成について、女性の議員の割合が男性の議員に比べて著しく少なく、また、60歳以上の議員の割合が特に町村議会において高いなど、住民の構成と比較した場合に、偏りが見られる。
- ・ 都道府県議会や町村議会において、無投票当選の割合が増加傾向にあることなどに表れているように、議員のなり手の不足が深刻な問題となっている。
- ・ 地方選挙の投票率が低下するとともに、都市部においては議員と住民との関係が希薄であるなど、地方議会に対する住民の関心が大きく低下している。
- ・ 政務活動費の使途の問題等により、議員の資質や活動に注目が集まるとともに、議会のあり方が問われるなど、地方議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。

<sup>1</sup> 我が国における総人口の長期的推移については、参考資料1参照

## Ⅱ 議会制度及び議会運営のあり方

### 1 地方議会の役割・機能

#### (1) 議会の組織及び運営の状況<sup>2</sup>

議会の議員定数、会期日数、議案件数、議会事務局職員数は、概ね人口規模に比例して増加する傾向にある。

平成25年において、平均議員定数は、都道府県議会で58.2人、指定都市議会で61.5人であるのに対し、市区議会（20～30万人）では32.5人、町村議会では12.5人となっている。

年間の平均会期日数については、都道府県及び指定都市議会では115日程度であるが、市区議会（20～30万人）では91.5日、町村議会では47.5日となる。年間の平均議案件数については、都道府県及び指定都市議会では200件超であるのに対し、市区議会（20～30万人）では160.4件、町村議会では96.1件と大きく差がある。

また、議会事務局の平均職員数は、都道府県及び指定都市議会では40人超であるのに対し、市区議会（20～30万人）では13.2人、町村議会では2.5人となり、支援体制の規模についても大きく異なる。

#### (2) 人口規模と議会の特徴

地方公共団体の人口規模の大小による特徴について、類型的な傾向を整理すると、以下のような点が挙げられる。

##### ① 規模の大きい団体

都道府県や指定都市等の大規模団体においては、所掌する事務範囲や政策課題の選択の幅が広く、行政が複雑多岐にわたるものと考えられる。

議会運営については、議案の処理件数、年間会期日数、議会事務局職員数が多い状況にある。

また、議員定数が多く、会派の結成が進んでいるが、人口流動性が大きく議員と住民との結びつきが比較的弱いことが指摘されるほか、議員の専門化が進み、一般的に議員の専門性を確保しやすい傾向があるのではないかと考えられる。

他方、長等の執行部局は大規模組織となるため、広範な行政ニーズにきめ細かく対応できる政策形成能力を期待することができる。

---

<sup>2</sup> 参考資料3参照

## ② 規模の小さい団体

町村等の小規模団体においては、行政が住民に身近なものとなっており、地域に密着した政策課題等への対応が多くなるものと考えられる。

議会運営については、議案の処理件数、年間会期日数、議会事務局職員数が少ない状況にある。

また、議員定数が少ないこと、兼業議員の割合が高いなど、一般的に議員の高い専門性は確保しにくい傾向があるのではないかと考えられること、人口流動性が小さく議員と住民との結びつきは比較的強いこと、無所属議員が多いこと、議員のなり手が少ないことなどが挙げられる。

他方、長等の執行部局は小規模組織となるため、広範な行政ニーズにきめ細かく対応できる政策形成能力を発揮することは困難な場合もあると考えられる。

### (3) 議会の機能

憲法第93条は、住民の直接公選による議員で構成される議会を議事機関として設置する旨規定していることから、地方議会は、住民の代表機関であり、議決機関であるとされる。合議制の住民代表機関としては、多様な民意の反映が求められる。

地方自治法においては、議決機関としての議会の権能に関する規定が置かれているが、その中でも、議決権（法第96条）が最も基本的であり、本質的なものであるとされる。議決事件については、議決によって団体意思が決定されるものであり、議会の機能としては、まず、団体意思の決定機能が挙げられる。利害調整・意見集約など意思決定に至る審議の過程もこれに含めて考えることができる。個別の議決事件については、監視機能的な側面や政策形成機能的な側面を併せて有するものがある点にも留意が必要である。

また、議会は長その他の執行機関の事務執行に対し、これを監視する機能を担う。これは、それぞれ直接住民を代表する機関である長と議会が、相互の牽制と均衡の関係に立つという考え方に基づくものとされる。地方自治法において、議会は、検査権や監査請求権（法第98条）、調査権（法第100条）等を有しており、これらの権能の活用や議案の審議・議決を通じ、監査委員の監査とは異なり、住民の代表機関といった立場から、当該地方公共団体の行政全般にわたる監視機能を果たすことが求められる。決算の認定（法第96条第1項第3号）についても、執行機関の事務執行に対する監視機能を担う議会の重要な権能であると位置付けられる。

さらに、議会は、議事機関としての審議・議決、あるいは議案提出を通じ、政策形成機能を担う。地方自治法において議員及び委員会の議案提出権（法第112条第1項、第109条第6項）、議案に対する修正の動議（法第115条の3）、専門的事項に係る調査（法第100条の2）、条例の制定・改廃や予算等の議決権（法第96条第1項）等が規定され、これらは政策形成機能に資する権能であると考えられるほか、議会の審議における政策提案等も行われている。地方分権が進展し、地方公共団体の自己決定の領域が拡大する中、議会の政策形成機能の一層の発揮が求められている。

なお、「政策形成」という用語については、政策過程全体を指すとする考え方があるが、政策の執行・監視との区別を図るため、本報告書においては、主として議会による「政策創出・定立」の側面に着目した概念として用いることとする。

以上の議会機能については、監視機能を発揮することにより将来の政策形成に寄与し得るなどの相互作用にも留意する必要がある。

また、議会の議決事件の範囲については、地方自治法第96条第2項による追加が可能である。

なお、地方自治法第96条第1項に係る議決事件の範囲の拡大及び予算の修正権限の範囲の問題について検討が必要であるとする意見があった。

#### （４）人口規模等の観点からの議会の役割・機能の分析

議会の役割・機能については、人口規模や長側の組織的な政策形成能力との関係から、以下のような類型的な傾向を分析することができる。

##### ① 団体意思決定機能

団体意思の決定機能は、議決権を有する議会の本質的機能であり、人口規模等にかかわらず、適切にその機能を果たしていくことが求められるが、議会の審議・議決における多様な住民意思の反映と調整・集約の観点から、以下の点を指摘することができる。

##### （大規模団体の議会）

議員数は多いが、議員一人当たりの住民数も多いことから、一般的に議員と住民との距離が遠く、議員と住民との結びつきが比較的弱いことが指摘される。このような中、意思決定に当たっては、団体内の複雑な利害や住民の多様な意見等を的確に把握し、利害調整・意見集約していくことが求められる。



このため、議員個人の活動に加え、会派による議会活動の重要性が高いものと考えられる。

#### (小規模団体の議会)

議員数は少ないが、議員一人当たりの住民数が少ないことから、一般的に議員と住民との距離が近く、議員と住民との結びつきが比較的強いことが指摘される。このような中、意思決定に当たっては、それぞれの議員が、地域の利害や身近な住民意見等の把握に努め、議会において審議し、意見集約していくなど、議員個人の活動の重要性が高いものと考えられる。

### ② 監視機能

議会の監視機能については、各議会において、決算審議の充実の取組や検査権、監査請求権、調査権等の一定程度の活用がなされている状況にあるが<sup>3</sup>、長と議会との権力分立、相互の牽制と均衡の観点からは、執行機関に対する議会の監視機能の重要性をあらためて認識する必要があるのではないかと考えられる。

なお、議会の監視機能は、長と議会多数派の党派性が異なるときに発揮されやすいという側面を指摘することもできる。

#### (大規模団体の議会)

議員数が多く、また、議員の専門性を確保しやすい傾向が考えられること、政党・会派を通じて様々な利害を代表することができることから、一般的に、長の事務執行に対する監視機能を発揮しやすい議会の構成であると考えられる。

#### (小規模団体の議会)

議員数が少なく、また、議員の高度の専門性を確保しにくい傾向が考えられることから、専門的に掘り下げた監視機能を長の事務執行全般にわたり発揮することは難しい場合もあるが、議会における審議・議決等を通じて一定の監視機能を果たすことが求められる。

### ③ 政策形成機能

政策形成機能については、団体の規模にかかわらず、高度に機能を発揮している議会もあることから、議会による政策課題の提示、政策提案、政策条例の議員提案等の政策立案など、可能な範囲と適切な方法により、各議会が

---

<sup>3</sup> 参考資料3参照

工夫して機能を発揮していくことが基本となるものと考えられる。

また、議会が独自の政策形成機能を果たすためには、議会としての多様な住民ニーズ等の把握が極めて重要である。

なお、議会の政策形成機能の充実を図るときに、議員立法という形式のみに注力することが適切なのかとの意見があった。

#### (大規模団体の議会)

議員数が多く、議員の専門性を確保しやすい傾向が考えられること、政策課題の選択の幅が広く、議会事務局の支援体制も大規模であることから、一般的に、議会として政策形成機能を発揮しやすいものと考えられる。

また、複雑多岐にわたる行政課題への的確に対応していくため、多様な住民意見の集約や利害調整の重要性が高いことから、会派を通じた政策形成の必要性が高いものと考えられる。

なお、長側の組織的な政策形成能力が高い場合に、議会は監視機能に重点を置くという考え方もあり得るのではないかと意見があった。

#### (小規模団体の議会)

議員数が少なく、議会事務局の支援体制が小規模であることから、議会による高度の政策形成機能の発揮は難しい場合が指摘される。

他方、長側の組織的な政策形成能力との関係からは、地域の政策課題等について、議会としても、住民と連携しつつ政策形成に関わっていくことが求められる場合も考えられる。

### (5) 議会機能の充実のあり方

このような、人口規模等の観点からの議会の役割・機能の分析を踏まえた上で、各議会において、それぞれの地域の実情に合わせて、団体意思決定機能、監視機能、政策形成機能の充実・強化を図ろうとする場合(複数の機能を充実・強化する場合も含む。)には、議会運営や議会事務局の支援機能等の議会のあり方に関する検討事項として、以下のような点を挙げることができる。

#### ① 団体意思決定機能の充実を図る場合

- ・ 議会における審議の充実を図るとともに、公聴会(法第115条の2第1項)等の積極的な活用による住民意見の把握の充実が考えられる。

#### ② 監視機能の充実を図る場合

- ・ 議員には、行政分野全般にわたる専門的知見が必要となるため、計画的

な研修等の充実や、長等の執行部局からの情報入手など議会事務局の支援機能の充実が望ましい。

- ・ 議会の専門性を補完するため、公聴会等の積極的な活用が考えられる。
- ・ 議会運営としては、会期日数を年間通じて一定程度確保し、監視機能を十分に発揮できる環境を整えることや、検査権、監査請求権、調査権等を適切に活用することが考えられる。
- ・ 議会の決算審議と予算編成との連携強化を図るほか、決算審議における個別の指摘事項を議会として取りまとめ、長と共有するとともに、住民に公表することも考えられる。

### ③ 政策形成機能の充実を図る場合

- ・ 議会としての専門性を高めるため、時宜を得た政策テーマについての研修等の充実や、議会事務局職員の資質の向上、議会図書室の機能向上など議員の調査研究に対する支援機能の充実が求められる。
- ・ 議会の専門性を補完するとともに、委員会等での審議の充実を図るため、公聴会、参考人（法第115条の2第2項）、専門的事項に係る調査制度を積極的に活用することなどが考えられる。
- ・ 地方自治法第96条第2項に基づき、例えば、地方公共団体の基幹的な計画等を議決事件に追加するなど、長とともに重要な政策の形成に関与していくことが考えられる。

## 2 人口が著しく減少した団体における議会のあり方

### （1）町村総会

地方自治法に基づき、町村は条例で、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができるとされている（法第94条）。これは、憲法は代表民主制、代議制を採用するものであるが、住民が少なく、代議制によらなくとも、事実上一堂に会して会議を開き、代議制に近い討議ができるといった団体については、住民総会を採用することができるという考え方に基づく制度であると考えられる。

町村総会は、地方自治法施行直後に例はあったものの、現在採用している地方公共団体はなく、人口が著しく減少した団体における一つの選択肢ではあるが、人口が一定規模以下に減少した場合に一律に町村総会の設置により対応すべきという議論は困難である。

## (2) 議会制度・機能の住民参加による補完のあり方

人口が著しく減少した団体については、議会として団体意思決定機能を果たすことが求められることは当然であるが、政策形成機能、監視機能を少人数の議員のみで同程度に発揮することは困難になることも想定される。このような場合には、議会機能の住民参加による補完が考えられる。

なお、本報告書においては、「住民参加」という用語は、議会と住民との連携を図るためになされる住民の参加を広く指すこととし、議会の決定過程への参加のみならず、議場外での参加も含む概念として用いることとする。

### (政策形成機能の補完)

人口が著しく減少した場合、特に行政サービスの見直しなど「負の分配」が求められる局面において、議会として地方公共団体の政策形成に積極的に関与することが必要となる場合があるのではないかと考えられる。

その際には、政策形成過程への住民の参加を求めることにより、多様な利害を出し合い、議論した後、議会として意思決定することなども想定される。

### (監視機能の補完)

議員定数が著しく少ない場合には、その人数で地方公共団体の幅広い行政事務の執行を十分に監視することは難しいのではないかと考えられる。前記のように、議会が政策形成への関与を強めなければならないような状況においては、議会は政策形成における知恵袋的な機能を担い、監視機能については、住民参加により補完する方向性もあるのではないかと考えられる。

## 3 議会制度に関する個別論点

### (1) 招集権

議会の招集権については、平成18年の地方自治法改正により、議長に臨時会の招集請求権が付与されるとともに、議長又は議員からの請求に対して20日以内に長が招集することが義務付けられていたが、近年、議会の側からの臨時会の招集請求があっても長が招集しないという事例が生じ、このような異例の事態に対処するため、平成24年の改正により、長が臨時会を招集しないときは、議長が招集することができること等の改正がなされたところである(法第101条)。この場合の議長の招集は、招集権が長に専属するという原則を維持したまま、その特例として、例外的に長以外の者に付与するものとされている。

このような個別の逸脱事例への法的措置が講じられるとともに、通年会期制

の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている中、さらに対応すべき点があるかが問題となる。

議会の招集権が長に専属するという考え方の論拠としては、長が地方公共団体を統轄し、これを代表する（法第147条）ということをも原則とする地方自治制度の体系等が挙げられているほか<sup>4</sup>、議案の大部分が長の提出であるという実態があること、議長は、議会が成立し、選出されてはじめて存在すること、執行部局の議会出席義務により執行機関の事務に支障を及ぼす懸念があることなどが挙げられる。これに対しては、統轄代表権の規定は法的根拠として十分ではないのではないかとこの指摘のほか、通年会期制が導入された現在、議会が頻繁に開催されることとなるとの懸念は主張できないのではないかとこの指摘もある。

また、一般的な招集権を議長に付与すべきとし、論拠として、長と議会の二元代表制の統治構造や長を監視する議会は自立的に参集すべきこと、議員や委員会の議案提出権、議員のみでの議会審議の存在を指摘する意見がある。このような主張に対しては、我が国の二元代表制の構造から直ちに議長の招集権が導き出されるほどにはその概念が明確ではないこと、実態として議会側からの議案提出はなお一部にとどまることなどが指摘される。

以上のような議論の対立に関しては、実際上の問題が生じていない限り、議論は決め手に欠けるのではないかとこの意見があった。

## （２）決算の認定

### ① 決算審議の充実

近年、議会が決算審議を重視する傾向が見られる。例えば、予算特別委員を務めた議員が、決算特別委員として当該予算の執行状況をチェックするという運用例や、9月定例会の決算特別委員会において、議会として「意見・提言」を取りまとめ、2月定例会でそれに対する「措置状況報告書」を長から提出させ、予算審議を行うという事例がある。

これらの取組は、議会が決算の審議を通じて長の事務執行をチェックし、次年度の予算編成など地方公共団体の政策形成への関与を強化しようとする問題意識に基づくものであり、決算審議の充実に資するものであるとすることができる。

---

<sup>4</sup> 『新版逐条地方自治法〔第7次改訂版〕』（松本英昭著）P392参照

## ② 決算の認定に係る制度のあり方

議会における決算の認定については、第29次地方制度調査会答申において、「仮に議会が決算を認定しない場合には、まずは、議会が、その審議等を通じ、長の予算執行や政策遂行上の問題点等決算を認定しない理由を長や住民に対して明らかにするよう努めるべきである」とし、「長は、議会から指摘された問題点等に関しては、決算の審議において、その原因や善後策等を十分に説明するとともに、決算が認定されなかった場合には、住民に対してもその善後策等を説明するよう努めるべきである」との提言がなされている。

この点については、議会が決算を認定しなかった事例として、平成21～23年度の3カ年において、都道府県で2団体2件、市区で25団体34件、町村で33団体40件が存在するが<sup>5</sup>、これらの事例においては、決算を認定しないとする理由は議場において明らかにされるとともに、その後の長の対応状況について、一部の事例を除き、議会の審議を通じたフォローアップがなされている状況が見られる。

決算が認定されなかった場合、その目的は、長に対し議会が指摘した問題点等に対する善後策等を求めることなどにあるものと考えられるが、長と議会との権力分立ないし権限配分の観点からは、単に、長の事務執行について必ず善後策等を講じることを義務付けることにはならないのではないかと考えられる。

地方自治法においては、長は、歳入歳出予算の執行状況等の財政状況や議会の認定に付した決算の要領を住民に公表しなければならないと規定され（法第243条の3第1項、第233条第6項）、議会による監視だけでなく、住民による直接の財政運営の監視にも資する制度となっている。

議会が決算を認定しなかった場合に、一部の事例においてその後の論議がなされていないという状況が見られることを踏まえると、例えば、長が善後策等を講じた場合にその旨を住民に公表することなど、決算審議を通じた監視機能の充実・強化を図る仕組みを検討することにも意義が認められるのではないかと考えられる。

---

<sup>5</sup> 参考資料3参照

### Ⅲ 地方議会の議員に求められる役割

#### 1 地方議会の議員に求められる役割・資質

##### (1) 地方議会の議員の代表性と専門性

###### ① 代表性

国会議員については、憲法第43条において、「全国民の代表」と定められ、その意味は、通常、議員は選挙区ないし後援団体など特定の選挙母体の代表ではなく、全国民の代表であり、選挙母体の訓令に拘束される命令委任は禁止されるとする政治的代表の考え方に加え、国民意思と代表者意思の事実上の類似を重視する社会学的代表という意味も含むものと理解されている<sup>6</sup>。

これに対し、地方議会の議員については、憲法第93条第2項において、住民の直接選挙によるのみ定められ、「代表」についての明確な規定がないことから、その代表性の理解が問題となるものである。

この点については、地方議会の議員の選挙制度において、都道府県及び指定都市議会では一定の区域を選挙区としているが、その他市町村議会では原則として市町村の区域をもって選挙区とすることとされ<sup>7</sup>、特定選挙区という意味での「地域」代表的な性格の有無は異なる状況にある。他方、各地方議会においては、議会基本条例等を制定し、「住民の代表」、「住民全体の利益」等について規定する例が見られる。

また、地方議会については、多様な層の幅広い住民が議員として議会に参画すべきという点が問題とされることが多い。これについては、国会議員の場合、「全国民の代表」とされ、国民主権原理と結びつくものであるのに対し、地方議会の議員の場合には、それに直接対応する概念がないことに起因するほか、住民自治の充実の観点から、地域の多様な住民意思を地方議会に可能な限り公正かつ忠実に反映させるという社会学的代表の考え方を重視するものと捉えることもできるとの指摘があった。

さらに、団体の意思決定に対する住民の納得性の観点からの代表性の捉え方もある。この場合の代表性は、次に述べる専門性との対比では、自らの代表として投票と結びついた代表が選出されていることが重要となる。例えば、一人区では死票が多くなり、死票を投じた有権者にとって納得性は低くなる

<sup>6</sup> 『憲法〔第5版〕』（芦部信喜著）P282～285参照

<sup>7</sup> 参考資料19参照

が、大選挙区制を採る場合には納得性は高くなると言うことができる。

## ② 専門性

議員に求められる資質として、専門性が挙げられる。ここでいう「専門性」とは、特定の政策分野に関する高い専門的知見を有しているという意味のほか、地域の政策課題を的確に把握し、必要な情報収集を行いながら、議会において政策提言、立案等を行うことや、合議体の議会において、意見集約し、合意を得るための調整能力等も専門性に含めて考える必要がある。

住民の納得性の観点からは、説明の説得力が高いことから団体の意思決定に納得するというものが、専門性的な理解と考えられる。

このような専門性は、議会全体として有していればよく、全ての議員が平均的に持っている必要はないと言うことはできるが、監視、政策形成など議会機能を一層発揮していくためには、議会として、議員の専門性を高めるための研修等を行うとともに、それを上回る専門的知見については、公聴会や参考人制度等の活用を図りながら、議会の専門性を高めていくことが可能である。

## ③ 人口規模による傾向分析

議会機能との関係からは、小規模団体の議会においては、議員は住民の代表として団体の意思決定に正統性を与えることがより重視され、その立場から監視や政策形成を行うことが多いのではないかと考えられる。その場合の議員の「代表性」については、住民全体の構成や意思から大きく乖離していないことが重要となると理解される。さらに、今後「負の分配」が問題になってくるような場合には、代表性の側面が非常に重要になってくるものと考えられる。

これに対し、大規模団体の議会の議員については、代表としての立場に加え、長の財政運営等について専門的な見地から判定する能力など「専門性」の要請が高くなるのではないかと考えられる。

## (2) 地方議会の議員の位置付け・役割の明確化

議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきであるとの意見があるが、この点については、第29次地方制度調査会答申において、「今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係、議員の活動についての住民への説明責任のあり方、職責・職務の法制化に伴う法的効果等を勘案しつつ、引き続き検討することが必要である」と



指摘されている。

議員の活動は、議会における審議・討論にとどまるものではなく、政策形成のための調査研究活動や住民の意思を把握するための諸活動等、広範にわたることが指摘されるが、平成24年の地方自治法改正（議員立法）により、政務活動費の交付対象として、「議会の議員の調査研究」に加え「その他の活動」が規定されたところであり、この範囲の解釈が政治活動と公務との関係という点について一定の基準を与えるものと考えられる。

この点、議会活動以外に議員が日常的に行っている議員活動が住民に十分に認識されておらず、そのことが議員定数の削減や議員報酬の引下げの主張につながっている面があるのではないかとする意見があった。

各議会においては、このような議会活動以外の議員活動の重要性を踏まえ、議会基本条例等に議員の責務、役割、活動原則等として、住民意見の把握や反映、議員活動の説明責任等について規定する例が見られる。なお、これらの規定例の中には、「県民の代表として県民全体の利益を考え」とするものなどが見られ、他方、これに対しては議員の代表性の理解との関係を整理する必要があるのではないかと指摘もある。

議員の位置付け・役割の明確化については、これらを踏まえ、さらに検討することが必要である。

## 2 議員の活動の支援機能のあり方

### (1) 議会事務局の支援機能

議会事務局については、第29次地方制度調査会答申において、地方公共団体の自主的な政策立案の範囲の拡大等を踏まえ、議会の政策形成機能や監視機能を補佐する体制が一層重要となるとした上で、「政策立案や法制的な検討、調査等に優れた能力を有する事務局職員の育成や、議会図書室における文献・資料の充実など議会の担う機能を補佐・支援するための体制の整備・強化が図られるべきである」との指摘がなされている。

#### ① 議員の調査研究等に対する議会事務局のサポート体制の充実

議会事務局の人員体制面での充実については、都道府県等において政策調査を担当する課室の設置が進んでいるが、事務局の職員数は、行革等により増員は難しい状況にある。また、議長には、事務局長以下の職員の任免権が与えられているが（法第138条第5項）、執行機関の職員として採用された者が、執行機関の人事ローテーションの中で議会事務局に配属されている実

態がある。

このような状況の下、議会事務局のサポート機能の充実を図るためには、全国研修機関等による研修の積極的な活用などにより事務局職員の専門性の確保を図るほか、専門的知見を有する大学院生を任期付き職員として採用することも考えられるとの意見があった。なお、専門性の高い職員を確保するために議会事務局の在任期間を長くすることについては、多様な行政分野を経験させるという職員の育成面での課題等も指摘される。

## ② 議会事務局の共同設置

議会事務局は、全ての都道府県議会及び市議会で設置されているが、町村議会においては、平成25年7月現在、6団体で設置されていない状況となっている。

平成23年の地方自治法改正により、議会事務局及びその内部組織、議会の事務を補助する職員について共同設置することができることとされ（法第252条の7）、小規模な団体で単独での事務局の充実が困難な場合や一層の事務局機能の強化を図る場合などにおいては、法制担当課や法制担当職員等を共同設置するなどの連携も考えられる。ただし、議会事務局の共同設置については、各議会によって議会運営が異なること、議会が同時期に開催されることなどの課題が指摘されることである。

## ③ 議会図書室等の調査研究支援機能のあり方

議会図書室は、全ての議会において、議員の調査研究に資するために附置することとされている（法第100条第19項）。

各議会における図書室の機能については、図書室の文献・資料等の蔵書数が団体の規模等に応じて大きく異なるほか、司書資格を持った専任職員の配置など図書室スタッフの資質向上に向けた取組が見られる。

調査研究支援機能の充実については、ICTの活用による議会図書室機能の共有化や、全国に共通する課題等については議長の全国的連合組織による調査研究や情報提供等を活用することが考えられないかとする意見があった。

## （2）議員の専門性を高めるための研修等の充実

議員に求められる専門性は、通常、議会活動を通じて、議員としての活動年数等に応じて高められていく側面は指摘されるが、地域の実情に合わせた議会機能の充実との関係から、議員の専門性を高めるための研修等の充実が求められる。

専門的な研修等の充実に当たっては、各議会のイニシアティブによって、研

修内容、頻度等が決定されるべきものであるが、その際には、各議会において実施される議員研修の充実のほか、議長の全国的連合組織、市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）や全国市町村国際文化研修所（国際文化アカデミー）等が主催する各種研修会など、様々な研修機会の積極的な活用が期待される。

## IV 多様な層の幅広い住民が議員として地方議会に参画するための方策

### 1 地方議会の議員の構成の多様性の確保

#### (1) 現状の地方議会の議員の構成<sup>8</sup>

議員の構成については、女性の議員の割合が男性の議員に比べて低く、平成25年12月現在で、都道府県議会では8.8%、指定都市議会では16.5%、市議会では13.1%、特別区議会では25.9%、町村議会では8.7%となっている。

また、年齢別の状況については、60歳以上の議員の割合が、都道府県議会では45.1%、市区議会では55.2%、町村議会では71.5%となっており、特に町村議会において高くなっている。

専門議員の割合については、都道府県議会では50.2%、市区議会では36.4%、町村議会では19.1%となっており、特に市区議会で専門化が進行している状況が指摘されている。

合議制の住民代表機関としての議会の議員の構成については、住民の多様な意見を反映できるものとなっているかという観点から、議員の性別、年齢層、職能等について住民の構成との乖離が指摘されるが、どの程度の乖離までを許容範囲と考えるかという点については、議員の選出段階において乖離が生じたとしても、議会の意思と住民の意思が乖離しないよう、住民の幅広い意見を把握するための議会及び議員の活動を行うことにより対応することも考えられる。

これらのことから、議員構成と住民構成の乖離の問題については、一律にその是非を論じることはできないが、例えば、女性の議員や60歳未満の議員の割合が極めて少ないという現状を変えるための方策を考えていく必要があるということと言えるのではないかと考えられる。

なお、この問題については、選挙制度のあり方とも関連するものと考えられる。

#### (2) 議員の多様性確保の意義

議員構成が偏っていることは、性別や年齢層など自らの属性とは異なると考える住民が立候補しにくく、議員のなり手不足の一因となっていることのほか、住民の属性と異なることにより議員との距離感が広がり、地方議会に対する関心の低下、意思決定に対する納得感の低下にもつながっているのではないかと

---

<sup>8</sup> 参考資料8参照

考えられる。

多様性の確保は、議員のなり手の確保、議会と住民との関係構築の観点からの意義を指摘することができる。

## 2 勤労者等の立候補を促進するための制度環境の整備

### (1) 議員のなり手の確保

地方議会の議員数は、平成10年において約6万3千人であったが、市町村合併の進展等により、平成25年には約3万4千人と概ね半減している<sup>9</sup>。これは、町村議会議員数が大きく減少していることが主な要因となっている。

一方で、統一地方選挙における無投票当選者数の割合については、平成23年において、都道府県議会では17.6%、指定都市議会では0%、その他市議会では1.6%、町村議会では20.2%となっている<sup>10</sup>。都道府県議会及び町村議会においては増加傾向にあるなど、議員のなり手不足は深刻な課題となっている。

#### ① 議員報酬等

議員報酬については、議会及び議員の活動等との関係から様々な指摘がなされているが、議員一人当たりの平均報酬月額は、平成25年度において、都道府県議会では791千円、指定都市議会では766千円、その他市議会では402千円、特別区議会では607千円、町村議会では210千円となっている<sup>11</sup>。

この点について、町村議会においては、兼業議員が約8割を占めているが、議員報酬が低く、意欲のある若者が専業議員として参画できない状況があるのではないかという指摘があるとともに、政務活動費が交付されない議会が多いことにも留意する必要がある。

このような実態を踏まえると、議員のなり手の確保の観点から、各議会の実情に応じ、議員報酬等のあり方を検討することも重要ではないかとする意見があった。

#### ② 勤労者の立候補

勤労者の立候補については、第29次地方制度調査会答申において、「立候

<sup>9</sup> 参考資料10参照

<sup>10</sup> 参考資料11参照

<sup>11</sup> 議員報酬については、「地方公務員給与の実態」（総務省）を参照

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職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる」とされ、「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、まずは、議会の活動を社会全体で支えていくべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである」と指摘されている。

労働基準法では、公民権行使の保障の規定が置かれ、「被選挙権の行使」として、立候補届出のための行為のほか、法定期間中の選挙運動も含まれると解されているが<sup>12</sup>、さらなる環境整備については、上記の指摘を踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。

### ③ 公務員の立候補制限と議員の兼職の禁止

公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見については、第29次地方制度調査会答申において、「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な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである」と指摘されている。

公務員が地方議会の議員を兼ねることについては、行政分野に通じた人材が議員として活動することになり、有益な面があるとの指摘があるが、一方で、公務員の政治的中立性との関係が課題となる。具体的には、都道府県の職員が住所を有する市町村の議会議員を兼ねる場合や、市の職員が住所を有する町村の議会議員を兼ねることなどが想定される。これについては、前者は補助金等の交付などの利害が関係する場合が考えられるため慎重な議論が必要ではないか、後者については、より柔軟に議論できるのではないかとの意見があった。また、議会の開催日数を確保して議会機能の活性化を図ろうとする昨今の方向性からは、公務員が長期間職務を離れることは現実的には難しいのではないかとの意見があった。

公務員の立候補制限については、現行制度において職員が立候補した時点で失職となることを緩和する議論はあり得るのではないかとの意見があった。

## (2) 柔軟な議会運営の工夫

多様な人材が議員として活動することを容易にする観点からは、第29次地方制度調査会答申において、例えば、毎週定期的に会議を開催するなどの議会

<sup>12</sup> 『労働基準法上－労働法コンメンタール3－〔平成22年版〕』（厚生労働省労働基準局編）P103参照

運営が考えられ、特に、基礎自治体の議会において柔軟な議会運営を可能とする要請は高いこと、勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間・休日等に議会を開催するなどの工夫を図ることが考えられることなどが指摘されている。

この点、平成24年の地方自治法改正においては、多様な層の幅広い住民が議員として参画できる議会の実現や議会審議の充実・活性化といった観点から指摘されている課題を踏まえ、通年会期制（法第102条の2）が創設されたところである。

夜間・休日等議会の開催状況については、平成24年において、市区議会では、休日等議会は19団体（延べ24日）、夜間議会は2団体（延べ2日）で開催され、町村議会では、休日等議会は32団体（延べ44日）、夜間議会は19団体（延べ32日）で開催されており、住民の傍聴等の利便を考慮したものとなっている<sup>13</sup>。

議員活動の便宜を図る観点からは、市議会、特に都市部では専門化が進まざるを得ない実態があることから、兼業を前提として夜間・休日等の議会開催を推進することは困難であるとする意見がある一方、議員のなり手不足が深刻な問題となっている議会においては、夜間・休日等の議会開催について検討することも有益ではないかという意見もある。

また、通年会期制においては、定期的に会議を開く日を条例で定めることができ、平成26年1月現在において、1県4市8町村で採用されている。また、通年会期制によらず、定例会を条例で年1回と定めているものは、2県11市22町村となっている<sup>14</sup>。今後、これらの制度を活用した柔軟な議会運営の取組が行われることが期待される。

---

<sup>13</sup> 参考資料13参照

<sup>14</sup> 参考資料15参照

## V 地方議会における政党及び選挙制度のあり方

### 1 地方議会における政党等のあり方

#### (1) 地方議会における政党及び会派の状況<sup>15</sup>

地方議会における政党に所属する議員の状況は、平成25年12月現在において、都道府県議会では2,174人(82.1%)、指定都市議会では972人(81.1%)、中核市議会では894人(53.7%)、その他市区議会では5,615人(33.1%)、町村議会では1,381人(12.1%)となっており、団体の規模が小さくなるに従って、その割合は低くなっている。

また、会派については、都道府県議会、指定都市議会及び中核市議会では全団体で結成されているが、その他市区議会では、平成25年12月現在で、670団体(89.5%)、町村議会では、平成25年7月現在で、154団体(16.6%)となっている。

#### (2) 政党に期待される役割・機能

政党の機能としては、一般的に、有権者の利益・意見を集約し、代表する機能、政治リーダーの補充・選出・提供機能、有権者の利益・意見を政策に転換し実行に移す機能があるとされている<sup>16</sup>。

また、有権者にとっては、地方政治で政党化が進んだ場合には、政党が候補者の選定・育成、議員活動の支援等を行い、政策を競うことにより、有権者に多様な有効な選択肢が提示され、政党を通じての議員の選択が容易になることが考えられる。

さらに、必ずしも候補者や議員と個人的なつながりを持たない住民にとっては、政党による広汎な活動に触れることで、地方政治との関連を持つための道具としての政党の機能も考えられる。

このほか、地方議会における、いわゆる地域政党の活動も見られる。地域政党は、それぞれ特定の地域を中心に活動を展開しており、地方議会において、住民生活に直結する課題等の特定の政策提示を行う機能を指摘することができる。

このように、政党は地方政治ないし地方議会と住民とをつなぐ導管の役割を果たす可能性があることを指摘することができるが、一方で、大規模団体の議会では、実際に政党化が進んでいるのに対し、小規模団体の議会ではそうでは

<sup>15</sup> 参考資料16、17参照

<sup>16</sup> 『政治学講義〔第2版〕』（佐々木毅著）P187～188参照



ない現状にも留意する必要がある。

## 2 現行の選挙制度が有権者及び議員の行動に及ぼす影響

現行の地方議会の選挙制度について、有権者及び議員の行動に対する影響としては、以下のような点が指摘される。

- ・ 人口規模の大きい団体においては、地域コミュニティが希薄となり、議員との個人的なつながりが持ちにくくなっている結果、大選挙区制では候補者を選択しにくいなどの状況が見られる。
- ・ 定数の著しく多い大選挙区においては、候補者間の実質的な競争が確保されにくくなり、当選へのハードルが低くなり過ぎる場合がある。
- ・ 現状の議員の構成に偏りがあることから、有権者と議員との距離感が広がっているのではないか。
- ・ 都道府県議会議員選挙については、一人区が全選挙区の約4割を占めている。死票が多く、議員の多様性を確保しにくいいため、有権者の関心や投票意欲が薄らいでいる面もあるのではないか。

## 3 有権者の実効的な選択を可能とする選挙制度のあり方

### (1) 実効的な候補者の選択

有権者が的確に判断・選択できるような選挙制度を考える場合には、政党単位での選択が可能となる比例代表制や、大選挙区制について選挙区を現状よりも定数の少ないものにすることのほか、連記制も検討対象となり得る。

比例代表制及び連記制については、議員の多様性の確保の観点からの有効性も考えられる。

また、選挙制度については、議員にふさわしい人物を選定するという点に加え、候補者の競争性を確保するという点も考慮する必要がある。

### (2) 選挙制度のあり方

#### ① 比例代表制

地方選挙について比例代表を考える場合には、都道府県等の大規模団体の議会と町村議会レベルでは政党化の状況に大きな差異があることを考慮する必要がある。

まず、有権者の実効的な選択の観点からは、政党が候補者の発掘・選定を行うことにより、一定の資質を確保することが期待されるとともに、議員のなり手の確保が図られること、選択肢の数がしぼられること、政党間の政策の違いによる選択が可能となることなどが挙げられる。

また、政党が比例名簿を調整することにより、候補者の多様性（性別、年齢、専門性）を確保しやすいことが挙げられる一方で、無所属の立候補が制約される点が指摘される。死票が少なくなることからは、有権者の投票参加意欲が促進される可能性があるとの指摘もある。

制度の導入に当たっては、地域ごとに多種多様なタイプの政党が結成されることも想定され、その場合に地方選挙制度において「政党」をどう設定するのか、現行の選挙制度からの大幅な変更となるため社会的合意形成が困難であることなどの課題が挙げられる。

さらに、団体規模に応じて政党化の進行には大きな開きがあるため、地方選挙に一律に政党中心の比例代表制を導入することは難しいのではないかとする意見のほか、政党化が進んでいない団体に対して名簿式比例代表制を導入することは困難であることから、連記制の方が検討しやすいのではないかとの意見があった。

## ② 選挙区の設定

地方選挙において選挙区を設定することについて、有権者の実効的な選択の観点からは、有権者が候補者を把握しやすくなり、有権者と議員との距離が近くなることなどが挙げられる。

選挙区の設定の影響については、一人区（小選挙区制）に近づくほど、新人が立候補しにくいこと、選挙人の選択の範囲が狭くなること、死票が多くなることなどが指摘される。

また、選挙区を設定する場合、現行制度に基づき、都道府県及び指定都市のほか、その他市町村においても一定の場合には条例で定めることにより選挙区の設定が可能であるが<sup>17</sup>、選挙区の規模（定数配分）や区割りを実際に行うかという課題が指摘される。

## ③ 連記制

連記制については、現行の選挙区を前提として、例えば大選挙区において制限連記制を導入することにより、政党化の状況がある場合には政党が立候補者をセットで有権者に提示し、政党化の状況がない場合には、考え方が近い候補者が連携して選挙運動を行うことにより、候補者の実効的な選択及び

---

<sup>17</sup> 参考資料 2 4 参照

多様性の確保の双方の要請に応えることができるのではないかとする意見がある。また、どのグループにも属することのできない候補者が淘汰されるという機能もあるのではないかと指摘もある。

制限連記制については、戦後第1回の衆議院総選挙において採用され、一定数の女性議員の当選が見られたことなど、現行の選挙制度より多様性が確保される可能性が高まるのではないかと指摘がある。

また、有権者の実効的な選択の観点からは、候補者のグループ化が進めば、政策の違いによる選択が可能となるが、一方で、複数人に投票することに伴い、有権者が収集しなければならない情報が増加するという課題が指摘される。

制度の導入に当たっては、連記制には定数と票数により様々なバリエーションが生じるため、地方選挙についてどのような制度設計とするか、支持者が一人しかいない場合の二票目以降の投票に対する評価が分かれること、開票事務が繁雑となること、どの程度グループ化が進むのか明確でないことなどの課題が挙げられる。

なお、現在の地方選挙は、グルーピングされ、かつ個人選挙であるが、近い考え方を持っている候補者が何人かいても一人にしか投票できないため、近い考え方の候補者の票の割れ方によってはグループ全員が落選するということもあり得る。このことから、連記制と同程度の効果があるものとして、票をグループ内で移譲できるような方式も考えられるとする意見があった。

## VI 住民参加の充実、住民の信頼確保を図るための地方議会のあり方

### 1 住民に対する地方議会の情報発信のあり方

#### (1) 情報発信の状況<sup>18</sup>

地方議会の情報発信は、議会と住民との意思疎通を深めるとともに、議会への住民参加の前提ともなる情報を提供するものである。

地方議会においては、各種媒体を用いた積極的な情報発信の取組が行われている。まず、議会に関する基本情報については、議会ホームページにより提供されており、都道府県及び市区議会では全団体で、町村議会で9割弱の団体において開設されている。議会広報紙については、都道府県議会では約7割、市区議会及び町村議会では9割程度の団体で発行し、議会における審議情報等が提供されている。

審議の公開の観点からは、傍聴に来ることができない住民に対しても、インターネットによる会議中継やビデオ・オン・デマンドによる提供がなされており、都道府県議会では、ほぼ全ての団体で導入され、市区議会においても、インターネット中継が約5割、ビデオ・オン・デマンドが約6割と導入が進んでいる。町村議会は、増加傾向にあるが、導入は少数である。テレビによる会議中継は、インターネットによる情報提供と比較して少なく、都道府県議会では約5割、市区議会では約4割、町村議会では約2割となっている。

#### (2) 情報発信の充実の方向性

地方議会の情報発信の充実は、住民の信頼確保や住民の関心を高めることに加え、住民による議会活動のチェックにも資するものであり、このような重要性を踏まえた取組を一層推進する必要がある。

具体的には、以下のような方向性が考えられる。

- ・ 議会情報を提供することは、ステークホルダーとしての住民に対する報告という意義があり、地方議会全体の信頼確保のためにも、当該地方公共団体の住民に対してのみならず、広くホームページ等を通じて、議会活動を報告書のような形式で公開することが重要ではないかと考えられる。
- ・ 議会から発信された情報に対する住民の関心が低いことが課題であり、議会活動の結果を発信するだけでなく、審議中の議案等に対する住民の意見

<sup>18</sup> 参考資料2 5参照

聴取等を行うような情報発信が有効ではないかと考えられる。

- ・ 議会がどのような役割を果たしているかについて、予算、決算という重要なテーマを通じて住民に認識してもらうことが、今後の議会改革や住民の信頼確保、住民の関心を高めるという観点から、重要な切り口になるのではないかと考えられる。

## 2 地方議会への住民参加のあり方

### (1) 住民参加の意義

地方公共団体における住民の参加については、選挙を通じた参加のみならず、住民との間の「日常的なコミュニケーション回路」を充実させることが重要である。

これまで住民参加に積極的であったのは長の側であり、長が主導する住民参加には、公募型、無作為抽出等の手法が見られるが、議会を介在させることなく実質的な決定がなされてしまうのではないかといった懸念や、公募の選考によっては住民意向の把握と反映に偏りが生じる危険性などが指摘される。一方、議会は合議制の住民代表機関として多数の議員から構成され、住民の多様な意見を意思決定過程に反映させることが期待されるが、議会側の住民参加の取組は積極的であったとは言えない。

このような中、現状の地方議会が住民構成と乖離している状況や、住民が個々の議員とのコミュニケーション回路を持つことは難しく、その場合にも個別の利益の実現を図るような議員の活動は慎むべきとの指摘がなされていることから、議員個人の活動に加え、議会への住民参加の充実が要請されているものと考えられる。

ただし、議会という意思決定方式の基本的な理念は、議会は、住民の意見が分かれていることを前提に、各議員が支持者の様々な意見を聴取し、審議の過程で意見を集約し、合意を得るというものであり、合議体である議会としての意思決定に反映させるために住民の意見を聴取する場合は限られた手続によるとする考え方が前提とされるものと考えられる。

また、住民参加には、参加することによって住民の地方政治への関心を高める機能があるとともに、議員のなり手の確保につながることも期待される。

さらに、住民参加により住民の関心を高めていく方策を考えていかなければ、人口減少等により地方公共団体の行政運営が厳しい局面に直面した際に、住民のコンセンサスを得ながら地域経営を進めていくという命題が果たせなくなるという指摘がある。

## (2) 議会への住民参加のあり方

議会機能を一層発揮していくためには、議会への住民参加の充実を図り、多様な民意を議会における審議・議決に反映していくことが重要である。これについては、以下のような方策を検討することができるのではないかと考えられる。

### ① 議会の決定過程への住民参加

(公聴会制度等の積極的な活用)

議案、請願等の審査を行う場である委員会レベルにおける住民参加の充実としては、公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度について、各制度の趣旨を踏まえた積極的な活用が考えられる。

なお、平成21～23年度の3カ年において、公聴会は、都道府県議会で1団体、市区議会で9団体、町村議会で2団体において開催され、専門的事項に係る調査については、都道府県議会では該当がなく、市区議会で13団体19件、町村議会で4団体にとどまっている。これに対し、参考人の招致は、都道府県議会で37団体416件、市区議会で213団体1,120件、町村議会で81団体250件と一定の活用がなされている<sup>19</sup>。

公聴会については、重要案件の審査を周到に行うため、「真に利害関係を有する者又は学識経験者等」から意見を聴くために開催されるものとされ、参考人制度は、委員会の審議の充実を図るため利害関係人、学識経験者等の出頭を求め、意見を聴取するものであるとされており、いずれも審議に資するため民意を聴取する方法として設けられている。

さらに、専門的事項に係る調査制度については、議案の審査及び当該地方公共団体の事務の調査に関し専門的な知見の活用が必要となった場合に、議会が「学識経験者等」に専門的事項に係る調査を行わせるものである。合議体的な運用もできる制度とされていることから、特定の政策テーマ等について複数の住民に知見を求めるような住民参加としての活用が考えられる。

公聴会や参考人制度は、意見を聴取することができるにとどまるが、より積極的に住民に発話させる仕組みも考えられるのではないかとする意見があった。現行の「標準」会議規則においては、公聴会の公述人について、意見を述べようとする者の申出を認め、それらの者も含めて公述人を決定することとされているところである。

なお、公聴会等における住民参加については、都道府県議会など政党化さ

<sup>19</sup> 参考資料3参照

れた状況においては、政党ごとに公述人が選ばれ、議員間の審議との差別化が難しい場合が考えられるが、町村など政党化が進んでいない状況においては、積極的な活用の余地が大きいのではないかとする意見があった。

(協議又は調整を行う場の活用)

地方自治法に基づき、議案の審査等に関し協議又は調整を行う場（全員協議会等）（法第100条第12項）を設けている場合には、会議規則<sup>20</sup>の定めるところにより、利害関係者など住民の意見聴取を行うこともできるものと考えられる。

(委員会の設置等)

例えば町並み保存や小学校の統廃合などの地域性の高い政策課題について、地域住民の意見を議会として積極的に把握し、審議・意見集約を行うという場合が考えられ、その際の意見聴取の場としては、政策分野別の常任委員会への住民参加の充実のほか、地域別の常任委員会を設置することも考えられる。

このほか、議会が住民の自由な政策提案等を受け付け、それらを常任委員会において調査し（法第109条第2項）、議案提出することや、あるいは議会の議決により特定の付議事件として特別委員会において取り扱うこと（法第109条第4項）が考えられる。

## ② 議場外での住民参加

各地方議会においては、議会基本条例に基づく議会報告会等を開催し、議員個人や会派ではなく、合議体の議会として、条例・予算をはじめ、議会で議決した議案やその他議会活動について、住民への報告や議会と住民との意見交換を実施する取組が広がっている。

これは、議会としての住民への説明責任を果たすとともに、住民の多様な意見の把握にも資する取組であり、議場外において、議会と住民とのコミュニケーションの回路として機能することが期待される。

なお、このような取組については、住民意見の把握にとどまっており、地方公共団体の政策形成等への反映が課題であるとの意見があった。

---

<sup>20</sup> 「標準」都道府県議会会議規則第128条、「標準」市議会会議規則第166条、「標準」町村議会会議規則第128条参照

### 3 議会の活動に関する評価

#### (1) 議会による自己評価

##### ① 自己評価の意義・目的

議会活動の評価とは、各議会における議会活動の状況を、一義的には議会自らが点検・評価することである。

評価結果を住民に公表することにより、議会活動の自己評価にとどまらず、住民が議会活動をチェックするための情報提供、議会活動のPR等に資するなど、議会と住民とのコミュニケーションを深めるための有効な手段として考えることができる。また、議会改革においては、いわゆるPDCAサイクルの形成にも資するものである。

議会活動の評価は、住民の信頼確保の観点からの重要性を有するものと考えられる。

##### ② 自己評価の導入に当たっての課題

自己評価の仕組みについては、地方議会の自主性・自律性にかんがみ、議会活動について一定の方法での評価を義務付けるのではなく、基本的には、各地方議会の有する自律権に基づいた仕組みづくりが適切であると考えられる。

評価対象については、議会運営、情報公開、住民参加に関する事項などが考えられるが、詳細な評価項目については、各議会の自己評価・点検の趣旨、公金の支出を伴う活動か否かなどを踏まえ、主体的に選定すべきものと考えられる。

#### (2) 評価の客観性の担保

議会活動の評価については、まずは各議会における自己点検・評価としての取組が期待されるが、評価結果に対する住民の信頼確保の観点からは、評価の客観性が課題となる。

一般的に、評価制度の目的としては、横並びで相互の優劣を付けて違いを示すというものと、最低基準を下回っていない、標準から逸脱していないことを確認するものがあるが、議会活動の評価については、後者の目的が基本となるものと考えられる。

評価の客観性担保の方向性としては、住民代表機関としての議会の性格から住民に委ねるべきではないかという考え方と、自己評価の標準化、検証を第三



者の枠組みで行うことを重視した場合には、外部機関等の関与もあり得るとする考え方とがある。第三者の枠組みについては、平成16年4月から開始された大学の認証評価制度において、他大学の教員が検証を行う「ピアレビュー」が用いられている点が参考となる。

#### 4 議会及び議員の住民に対する説明責任

地方議会は、議会が自らその組織及び運営に関して自律的に決定・処理し得る権限を有しており、この自律権を行使し、それぞれの議会において、条例、会議規則による信頼確保の仕組みの構築が可能である。

地方議会の中には、議会基本条例等において、議会報告会の開催や議会活動に関する情報公開など、住民に対する説明責任を規定する取組が進んでいるほか<sup>21</sup>、議会活動に関する評価・公表の仕組みについても、議会が住民に説明責任を果たす上での意義を有するものと考えられる。

また、政務活動費については、交付の対象、額等を条例で定めることとされ、議長がその使途の透明性の確保に努めるものとされており（法第100条第14項、第16項）、議会の自律権を活かして説明責任を果たしていくことが求められている。

さらに、議会基本条例等において議会、議員の職責等を規定する取組が見られるが、議会及び議員の活動内容等が住民に対し明確化され、一定の基準が示されることにより、自らの活動等に対する説明責任の観点からの意義を指摘することができるのではないかと考えられる。

---

<sup>21</sup> 参考資料28参照