

# 地方議会・議員のあり方に関する研究会における議論の経過

---

# 1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義①

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

## (1) 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義

【これまでの研究会での議論等】

- 地方議会議員のなり手不足は地方自治の根幹に関わる大きな問題である。
- 自分が住む自治体の最も身近であるべき議会に対して住民の理解が低い背景には地方議会一般の問題があるのではないか。地方議会の存在意義が十分に理解されていないことがそもそもの問題である。
- 地方対都市、若者対高齢者のような社会の分断を回避する仕組みとして議会は重要。そのために多様な人材が参画できるようにする必要があるのではないか。
- 国の意思決定に反映されない多様な意見や地域特性を、地域の意思決定に反映させるためには、多様な住民が地方議会に参画する必要があるのではないか。
- 議会は地域の代表、住民の代表として正統性を有するものだが、首長が自ら住民と直接つながって住民の声を吸い上げるようになった最近では、議会は何を目指すのかが問われている。
- 無投票当選の割合が高い都道府県議会と町村議会については女性議員が少ないというデータがある。
- 地方議会は多様な住民の意見を反映させるという点で、首長には持てない正統性があるのではないか。色々な人が入っていないと議会が多様であるといえないので、多様な人材を確保するための環境整備を進めないといけない。
- 人口減少や議員のなり手不足は全国的に生じうる現象であり、将来想像される姿からこれだけは実現すべきという対策を考えるべきではないか。

- ➔ 議会は、住民自治の基盤である。合議制の住民代表機関として、地域の民主的な合意形成を進め、民意を集約して団体意思を決定するという重要な役割を有している。
- ➔ 住民にとって身近であるべき議会に、住民の理解と関心が得られない状況は、地方自治・住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。
- ➔ 今後、人口減少社会において増大する課題に対して、多様な層の住民が参画する議会であることが、住民にとって納得感のある合意形成を行うことにつながるのではないか。

# 1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義②

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

## (2) 地方議会・議員のあり方や位置づけ

【これまでの研究会での議論等】

### (求められる議員像)

- どのような議会を目指してほしいのかについて、住民のコンセンサスをつくる必要があるのではないかと。プロフェッショナルを求めるのかどうかという観点が必要ではないか。
- 住民にとって、地方議員は、地元の名望家が地域貢献として務める名誉職であるようなイメージが定着しているのではないかと。そのことが、属性の偏りや報酬引き下げを求める議論につながっているのではないかと。
- 地方議員の位置づけの明確化については、従来から、三議長会が共同して法整備を要望している。議会や議員に対する住民の理解を深め、議会と議員を活性化し、ひいては、若者や女性、サラリーマンなど新たな人材の議会への参画を促進することにつながるものと考えている。
- 議員の位置づけについては、地方制度調査会でご検討いただき、早期の法制化の実現を図っていただきたい。
- 議会に多様性が欠如している状態では、多様な層の住民が参画しにくい。例えば、女性議員の増加などは議会が意識改革をしていかないと難しいのではないかと。報酬や年金の問題は、今まで参加してこなかったような方々を後押しすることにはならず、必ずしも多様性の確保にはつながらないのではないかと。多様性を高める検討を三議長会にお願いしたい。
- 地方議員の活動は、単に本会議などに参加して議案の審議を行うだけでなく、当該町村の事務に関する調査研究や住民の代表として住民意思を把握する活動など広範囲で多岐にわたっている。
- 地方議員の位置づけが法律上明確にされていないことから、住民との意思が乖離している。議員の職責を地方自治法に規定してもらいたい。これにより、若者や女性等多様な人材の参画につながっていくことが期待される。
- 情報発信にはプル型とプッシュ型があり、法律に規定を設けることはプル型の情報発信である。地方議会に関心を持っていない住民に知っていただくためには、議会の側から住民に情報を届けるプッシュ型の情報発信が必要ではないかと。

# 1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義③

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

## (2) 地方議会・議員のあり方や位置づけ (続き)

【これまでの研究会での議論等】

### (求められる議員像)

- 現状でも、地方自治法には議会に関する規定があり、地方議会の役割は規定されている。議会は合議体であるという特性上、議会を構成する議員の役割は規定されていないが、この点は国会議員も同様ではないか。
- 法律で位置づけを規定するのであれば、何らかの法的意味がないといけないのではないか。憲法前文のように理念を示す条文もあるかもしれないが、そうであれば、実務的な地方自治法に規定を置くのではなく、議員立法で見られるような〇〇基本法といった法律の形式が考えられるか。
- 法的根拠を置くことによって、かえって地方議員の活動を制約することにならないか。例えば、政治活動との線引きが難しくなるなどの問題が生じる可能性があるのではないか。どのような法的根拠を置いて、どのような法的効果を考えるべきかについて、議長会において具体的なプランが必要ではないか。

- ➔ 各地域で議員のあり方(住民から求められる議員像)の議論が必要。
- ➔ 議員の位置づけや責務を明確化することが必要ではないか。
- ➔ 議会が住民にとって納得感のある合意形成をするためには、議員の専門性を高め、専門化を進めるべきか。一定の専門性を保ちながら、多様な層の住民の参画を志向すべきか。

# 1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義③

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

## (2) 地方議会・議員のあり方や位置づけ (続き)

【これまでの研究会での議論等】

(規模の違い)

- なり手不足については小規模自治体の議会と指定都市等の議会とで背景が異なっており、小規模自治体を中心に議論した方がいいのではないか。
- 自治体間の規模の隔たりを考慮すると、一つの制度、一つの解決策では対応できないのではないか。
- 町村は全て同一ではなく、人口規模も様々であり、様々な議会がある。これで全てのなり手不足が解決するという方法はなく、一つ一つ議論を進めていく必要があるのではないか。
- 指定都市の住民にとっては、地方議員を地元の名望家が名誉職として務めるイメージはないのではないか。
- 異なる要因には異なる対応が必要になるのではないか。なり手不足の要因が都道府県と小規模市町村とで大きく異なるのであれば、組織や選挙制度について、従来は均質なものを想定してきたが、ある程度バリエーションを用意して、グルーピングしながら多様化するという方向を考えた方がいいのではないか。

→ 団体間の規模が違い、会議開催日数や議員報酬が大きく異なるなど多様な議会が存在する。議会の多様性にどのように制度的に対応できるのか。

(1)～(2)を  
踏まえ

→ 求められる議員像や規模の違いを踏まえた検討は引き続き必要であるが、まずは、多様な層の住民が議会に参画することを阻む要因をどのようにして取り除くことができるかを検討する必要があるのではないか。

## 2. 地方議員のなり手不足の要因に対応する際の視点

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因と対応をどのような視点で整理することが考えられるか～

### 【これまでの研究会での議論等】

- なり手不足の背景には、地方議員になることの魅力のなさがあるのではないか。
- 老後の生活や家族を心配することなく選挙に立候補できる環境の整備をすることが大事ではないか。
- 生計を立てることのできない議員報酬が要因の一つ。多様な人材が参画できる環境の整備が重要課題であり、兼業禁止の緩和、手当制度の拡充等の議論を深めたい。
- 無投票当選が都市部の都道府県議会議員選挙でも起こっていることを踏まえると、人材不足や報酬の問題以外にもなり手不足の要因が存在しているのではないか。
- 議会・選挙の仕組みづくりと同時に、住民が関心を持ち、関わりを深めることが重要。
- 議員のなり手不足を招く阻害要因を取り除くだけでなく、議員のなり手を増やそうという促進の方策についても考える必要があるのではないか。
- 制度改正など「外からの改革」を実現するには、議会自身が「内なる改革」によって住民からの信頼を得なければならない。
- 各議長会では、議会に対する市民の理解と信頼の向上を目指し、議会改革に取り組んでいる。
- 議会自らが対応できることを国に要望するのは自治の放棄ではないか。議会自らができることと地方制度調査会で制度の議論をしていただくことを区別して議論すべき。

- ➔ 議員のなり手不足の要因については、議員報酬や兼業禁止などを含め、議員や潜在的ななり手の視点から整理し、対応を検討することが考えられるのではないか。【→4. 及び5.】
- ➔ 議員の待遇に関する検討を行うには、各議会において住民との関わりを深める活動を行い、議会に対する住民の理解を得ていることが前提になるのではないか。【→3.】
- ➔ 住民が関心を持ち、関わりを深める取組は、潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養することにつながるのではないか。

# 3. 地方議会に対する住民の理解①

～地方議会が住民の理解を得るためにはどのような取組が求められるのか～

【これまでの研究会での議論等】

## （議会モニター・議会サポーター制度）

- 議会モニター制度のように住民が自らの問題として政策課題に向き合う機会を設けることとすれば、住民が主体的に議会との関わりを持ち、議員のなり手不足の解消につながるのではないか。
- 公務員志望の学生は多いが、地方議員になりたいという学生はなかなか見かけない。公務員の仕事ややりがいは先輩から伝わってくるが、地方議員の場合は、外側から見てどういう仕事があり、どういうやりがいがあるのかわかりにくいのではないか。
- 議員のなり手を涵養する機能を政党のみに期待するのではなく、将来議員になる人を育てる組織を議会の附属機関のような形で置くことも考えられるのではないか。

## （住民への周知活動）

- 教育が政治のことを教えないことは大きな問題。子どもたちにとって政治や選挙が遠い存在になっている。教育の場で教えていく必要があるのではないか。
- 学生への教育には議員自ら出向いて直接対話することから始まるのが一番いいのではないか。
- 議会の側で出前事業を行うなどの取組が不足しているのではないか。
- 地方議員も日常の議員活動を通じて未来の有権者に議員の魅力を伝えるよう努力しており、子ども議会などの取組を行っている議会もあるが、やはり教育の場で広く教えていくことが重要ではないか。
- プッシュ型の情報発信として、地方議会に理解を得る方法として、新たな科目「公民」において議会として教育の場で情報発信する必要があるのではないか。
- 議会説明会に世帯主の方々が参加すればいいとするのではなく、意図的に相手を変えて、若い世代や女性が参加するように工夫することが必要ではないか。
- 役所の人もよく情報発信しているというが、行政事業レビューなどでは、発信することでなく、どれだけの人に届いたかが重要と言っている。
- 市議長会と町村議長会で集めている情報が異なり、資料のずれが生じる。これらも統一的にさせていただくのがいいのではないか。

### 3. 地方議会に対する住民の理解②

～地方議会が住民の理解を得るためにはどのような取組が求められるのか～

【これまでの研究会での議論等】

(住民への周知活動)(続き)

- 旧姓使用について、選挙では使用できるが、議会活動では使用できないという例がある。議長会において、統一的に、そのようなことがないようにご対応を検討いただきたい。
- 団体によっては、議事録において、通称ではなく本名のみで記載している例がある。選挙に出た名前と議事録に出ている名前が異なると、議員の活動を住民に知ってもらえず、問題である。議長会において統一的に対応していただきたい。
- 本県議会では通称使用を認めており、会議録でも通称を使用するなど、各都道府県議会において対応している。

- ➔ 住民がどのような議会活動が行われているかを知らないために、議会に対する理解・信頼が得られていないという面があるのではないか。
- ➔ 議会に対する住民の理解を得るために、各議会・議長会として一層の取組を進めていく必要があるのではないか。

## 4. 地方議員のなり手不足の要因①

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か～

(1) 時間的な要因： 議員活動に要する時間が大きいことが制約となっているのではないか。

<関連する制度・要望>

- ① 柔軟な開催日時の設定(通年会期、夜間・休日議会等)(地方自治法102条、102条の2)
- ② 出産・育児・介護に伴う欠席・休暇

- 議員には産前産後の休暇取得の基準がなく、議会によっては欠席事由としての定めが会議規則にないところもある。

(2) 経済的な要因： 小規模団体では生計を立てるには議員報酬の額が低いことや、年金・手当に関する制度が民間企業と比べて整備されていないことが制約となっているのではないか。

<関連する制度・要望>

- ① 議員報酬・手当(地方自治法203条)
- ② 政務活動費の支給の有無(地方自治法100条)
- ③ 地方議員の年金

- なり手不足の一因として低額な報酬がある。
- 町村は農村地帯が多いので、職業別では農業が約30%、議員専業は約20%となっている。議員報酬が少ないので、私の町でも会社をリタイアされた60歳以上の方が半分以上となっている。
- 若い世代は地域に貢献したい思いがあっても、今の職業ならば得られたであろう所得を放棄してまで立候補しないのが現実。
- 全国町村議会議長会の「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」では、議員の活動量と首長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い、議論するものとしている。
- 全国町村議会議長会では、自らの努力で町村における議員報酬の引き上げに取り組んでいくが、国において報酬水準のあり方、考え方を示すなど、町村議会が議員報酬を引き上げやすい環境整備を図っていただきたい。

## 4. 地方議員のなり手不足の要因②

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か～

### (2) 経済的な要因 (続き)

- 全国市議会議長会では、生計維持すら困難な水準にある小規模市町村の議員報酬の引き上げが容易になるように財政支援を求めているが、市町村・とりわけ市の態様は、人口、面積、財政規模など、更には議員の活動状況が実に多様である。議員報酬の水準についても、首長や職員の給与水準との相対的な関係も様々であり、議員報酬の水準を設定する際の配慮事項を一律に議論することは困難ではないか。
- 都道府県議会議長会では、これまで議員のあり方や位置づけを法律上明確にすることを主張してきたが、まずはこれを法制化した上で議員報酬についても定めるべきではないか。
- なり手不足の要因の中でも、議員報酬など方向性が概ね一致しているものに関しては優先的に検討する必要があるのではないか。
- 報酬の水準については、議長会において議員の活動状況を踏まえながら住民が理解できる一定の水準を出すことができるのではないか。
- 議会として自主的に報酬をカットした時期があるが、あまり評価されなかった。
- 報酬については、通年議会にするので報酬を上げてほしいとした町村の例が見られる。上げるロジックがないとなかなか住民が賛同しないということがあるのではないか。
- 出雲市では最近議員報酬を3%引上げていただいた。報酬等審議会を8年ぶりに開催した。
- 議員の中で報酬を決めると住民との間で合意が得られにくいと考えられるので、議会の附属機関において議員報酬の水準を考えることも一案ではないか。
- 議会の附属機関において議員報酬の水準を審議するという案があるが、現在、多くの団体で首長の附属機関に特別職等報酬審議会が設置されており、類似する新たな審議組織の設置によって議員報酬の引上げにつながるとは思われない。全国都道府県議会議長会としては、一律に法律で設置することはなじまないと考える。
- 特別職等報酬審議会は、現在、815市のうち、800超の市において現実に設置されている。ほとんどが首長提案として審議会に提案されている。運用の実績を踏まえると、地方議員だけに議員報酬を検討する審議会を設ける意味があるのか分からない。
- 首長その他執行機関側の給料額の改定に係る審議会については法定外の条例設置のままにしながら、また、地方議会には一般的に審議会を設置できないとこれまで総務省が解釈してきたと理解しているが、地方議会のみ報酬等審議会と同様の性格の仕組みに限って法的根拠を設けることはバランスを欠いている。
- 仮に、審議会の法的根拠を置いて、既に設置されている自治体では活用されないことが予想される。また、議員報酬が首長と異なる審議会でも議論されることで、むしろお手盛りとの批判を受ける可能性もある。

## 4. 地方議員のなり手不足の要因③

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か～

### (2) 経済的な要因 (続き)

- 小規模な町村では議員報酬の引上げを図らなければならないという客観的な状況があり、他方で、自ら引き上げを提案しづらいという状況のギャップがある。議会が場合によっては首長と鋭く対立することがあり、首長部局の審議会に、重要な身分保障の一部を委ねることは、筋が悪いのではないか。
- 例えば、人事院勧告のように、政治的意思決定と離れたところで述べるのが考えられるのではないか。そのための人材を確保するために、広域の審議会や議長会として勧告組織を設けるという方法もあるのではないか。
- 選挙が近づくと報酬の引き下げを主張して、政争の具に使われる傾向があると聞く。議員報酬を安定的に運用する、据え置くというルールを設けることが重要ではないか。一般職の職員と同様に、政治的にコントロールされずに、安定的に勧告することが重要ではないか。
- 運用で対応するにしても、定期的に見直すことを決めておかなければならないのではないか。政治的に利用されることが生じるので、どの程度の期間で見直しが行われているのかを各議長会で把握していただくべきではないか。
- 議員報酬についての要望もあったが、住民の皆さんの合意を得なければ上げることはなかなか難しいのではないか。
- 小規模な町村議会に対しては、議員報酬や政務活動費に対する支援策が必要ではないか。
- 議員報酬の額は、過去15年間、ほぼ横ばいであるが、交付税単価は平成14年を起点としてみると引き下げられている。小規模団体の議員報酬を適正な水準に引き上げるためにも、国には積極的な財政措置をお願いしたい。
- 議員報酬の単価は地方公務員給与実態調査を基に設定している。平成14年当時は地方財政計画の計上額とほぼ同額で単価を設定していたが、この取扱いは、定数が法定によるなど経費の義務度の違いを踏まえ、一般職の職員とは大きく異なるものであった。その後、議会議員の定数も一般職員と同様に条例で定めるものとなり、単価も一般職の職員と同様、引き下がってきた。令和2年度の交付税上の単価は、5年に1度の地方公務員給与実態調査の結果も反映して、単価が上がった。今後とも、実際の議員報酬を踏まえて算定を行う。
- いわゆる議員の特権的な年金ではなく、厚生年金に加入しようという動きはいいことではないか。
- 議員と議員以外の職業との流動性を確保するという観点から議員の年金を正当化することはできるのではないか。
- 地方議会議員の「厚生年金制度への加入実現」については、従来から3議長会共同し、政府与党に対して法整備を要望している。
- 政治に求められる人材は多様であるが、就職氷河期世代の人材を確保するという観点で議会は企業に勝てる待遇となっているのか。

## 4. 地方議員のなり手不足の要因④

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か～

(3) 身分に関する規定 : 議員となること(立候補すること)に対する法令上の制約があるのではないか。

<関連する制度・要望>

① 兼業・請負の禁止(地方自治法92条の2)

② 兼職の禁止(地方自治法92条)

- 多様な人材が参画できる環境の整備が最重要課題であり、兼業禁止の緩和等の議論を進めたい。
- 事業者である若者が地元自治体との請負契約により立候補できない状況がある。
- 個人請負の場合は、法人の場合と異なり、金額の多寡に関係なく一律に禁止されている。法人と同じ要件にできないか。
- 兼業・兼職を禁止する必要があるという考え方が今も通用する自治体も存在するのではないか。
- 高知県大川村では兼業・請負の禁止が立候補の制約につながらないように独自の条例を定めた。
- 議員のなり手不足で困っている団体において、兼業・請負禁止に関し、各地域の実情に応じて制限を緩和する等、弾力的な運用が可能となるような方向で、見直しを進めていただきたい。
- 一般的に考えると、地方議員に兼業禁止の規制があるのは、仕事もしつつ、他方で公の職として政治決定に大きな役割を果たすという二つのバランスの上に立つという地方議員の役割を表しているのではないか。兼業禁止を廃止することは、地方議員の役割のある種、放棄することになるのではと危惧している。

(4) 立候補環境 : 議員となるためには選挙において当選する必要があるが、選挙に伴う負担や落選に伴うリスクが、議員になることの制約となっているのではないか。

<関連する制度・要望>

① 定数(地方自治法90条、91条)

② 立候補に伴う休暇保障

- 震災によって住民が避難した後に定数を減らせという声が出たが、復興には一定程度の数で議論を進めることが大事。
- 定数を削減するという議論があるが、定数を削減した結果、得票のハードルが上がるために議員のなり手不足につながるという面があるのではないか。
- 老後の生活や家族を心配することなく選挙に立候補できる環境の整備をすることが大事ではないか。
- サラリーマンが立候補しやすくなるように労働法制を見直し、候補者が立候補に際して不利益な取扱いを受けないようにし、さらに弾力的な休暇の取得や勤務時間の設定が進むようにならないか。
- 裁判員制度における取扱い等も参考に、選挙活動のための有給休暇制度の導入や落選した場合の復職等について支援する制度を創設する等、立候補しやすい環境の実現を図っていただきたい。

## 4. 地方議員のなり手不足の要因⑤

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か～

### (5) その他

: (1)～(4)のほかに、議会の権能を強化し、又は議員の活動の自由度を拡大する観点からの検討事項として以下のものが挙げられるのではないかと。

- 議長への招集権の付与
- 議決事件の対象拡大
- 予算修正権の拡大
- 事務局体制の強化
- 研修機会の拡大
- 財政措置の拡充 (ICT化、保育スペースの設置等) など

- 議長への招集権の付与は大事なことであり、是非やっていただきたい。

(1)～(5)を  
踏まえ

- ➔ 議員のなり手不足の要因のうち、議員の位置づけ、経済的な要因、身分に関する規制、立候補環境の整備については、地方制度調査会で更に検討をしていただく必要があるのではないかと。【→P11,12】
- ➔ 議会の権能強化など地方公共団体の首長と議会との基本的な関係に関わる事項については、地方議会のあり方や求められる議員像の議論も踏まえながら、引き続き、検討する必要があるのではないかと。

## 5. 地方議員のなり手不足と選挙制度

～地方議員の選挙制度について、根幹を含めた見直しを行うことで、多様な人材の参画を促すことができないか～

### <関連する制度・要望>

- |                            |                    |
|----------------------------|--------------------|
| ① 選挙公営・供託金(公職選挙法92条、141条等) | ※ その他の選挙制度に関する要望等  |
| ② 被選挙権年齢の引き下げ              | ● 補欠選挙の改正          |
| ③ 地方選挙の日程の再統一              | ● 政治献金の寄附金控除の対象の拡充 |
| ④ クォータ制                    | ● 住所要件の見直し         |
| ⑤ 連記制                      |                    |
| ⑥ 選挙区の設定(公職選挙法15条)         |                    |

- 合併を経て面積が広がった町村も多くあることを踏まえて、選挙公営を拡大していく必要があるのではないかな。
- 多様な層の住民の参画を促すため、被選挙権年齢を18歳に引き下げられないか。若者の人生の選択の時期に、地域をよくしたいという意欲を持つ若者が立候補できるようにできないか。
- 地方選挙の日程の再統一を進めることで、地方選挙が盛り上がり、なり手の確保につながるのではないかな。
- 多様化の観点からは、男女ペアによる立候補制度やクォータ制の採用も考えられるのではないかな。
- 基礎自治体の選挙については複数人を選ぶ「連記投票」の採用も考えられるのではないかな。
- クォータ制や連記制については、女性議員を増加させる効果を持つかもしれないが、女性選出枠として別の意味づけをされて、活動に支障が生じるおそれがあるのではないかな。
- 市町村議会議員の選挙について、選挙区を設定して実施することも考えられるのではないかな。
- 都道府県議会議員選挙の選挙区設定について、さらに柔軟化すること(市同士の合区など)も考えられるか。
- 選挙をやらないと住民の多様なニーズを汲めないと思う。

➔ 地方議員の選挙制度に関わる事項については、地方議会のあり方や求められる議員像の議論も踏まえながら、引き続き、検討する必要があるのではないかな。