

地方議会の課題に係る対応等について (論点に対する考え方)

【目次】

1. 地方議会についての現状認識と課題

2. 今後の対応方策

(1) 議会自らの取組

① 各議会における取組

② 議長会における取組

(2) 議会の位置付け等

(3) 立候補環境の整備

(4) 議会におけるデジタル化への対応

1. 地方議会についての現状認識と課題

専門小委員会(4/13、8/22)の主な議論

- コロナ禍において、コロナ関係補正予算は全都道府県で837件を議決したほか、感染状況や政府の方針に対応して意見書261件を議決するなど、議会は重要な役割を果たしてきた。【全都道府県議会議長会】
 - 地方議会では多様な住民の意思を踏まえた活発な審議が行われることが期待されるが、投票率の低下に見られるように地方議会への関心や理解が薄れつつあるという指摘も多く、小規模な市町村を中心に手不足が深刻化しているほか、議員の性別や年齢構成が偏っているという課題もある。【全都道府県議会議長会】
 - 最近の地方議会議員選挙における投票率の低下、無投票当選の増加、議員のなり手不足の状況は住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。【全国市議会議長会】
 - 町村議会は議員のなり手不足が深刻な状況であり、平成31年統一地方選挙では投票率が初めて60%を切り、無投票当選者の割合も23.3%となっているほか、8町村で定数割れも生じている。【全国町村議会議長会】
- これまでと違う新しいアプローチで住民の声を議会に反映させていこうとするのであれば、これまで議会に参画することが少なかった女性、若者、サラリーマンといった層の参画が必要ではないか。
- 地方議会議員に占める女性の割合はまだ小さく、女性が1人もいない議会も存在する。女性が政治分野においてリーダーシップを発揮できる環境整備が必要ではないか。

※網掛けは第3回専門小委員会(4/13、6団体ヒアリング)における3議長会の意見

第32次地方制度調査会「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」(抄)

第5 地方議会

1 基本的な考え方

(1) 人口減少社会における議会の役割

議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する一方、経営資源が制約される中であって、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する議会の役割がより重要になる。(略)

議会がその重要な役割を十分に果たすためには、議会が多様な層の住民から選出された議員によって構成される必要がある。とりわけ、住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要になる。今後、議会の機能をより発揮しやすくするためには、各議会において多様な層の住民の参画をより一層促すことが求められており、議会の運営上の工夫を講じることを含め、議会の自主性を発揮していくことが望まれる。

2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

(1) 議会における多様性の確保

議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い状況が続いており、女性議員がいない議会や議員の平均年齢が高い議会において無投票当選となる割合が高くなる傾向も見られる。性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある。(略)

1. 地方議会についての現状認識と課題

考え方

- 人口減少社会において、住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する一方、経営資源が制約される中において、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する議会の役割がより重要になるのではないか。
- また、新型コロナウイルス感染症への対応として、地方議会では、コロナ対策関係の補正予算や国等に対する意見書が多数議決され、臨時会も多く開催された。緊急時において住民のニーズを適切に汲み取りつつ、納得感のある合意形成を迅速に行う観点からも、地方議会が果たす役割は大きいのではないか。
- このような重要な役割を議会が十分に果たすためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要であり、多様な人材の参画を促進するための取組を行い、議会が住民により身近な存在となることで、議員のなり手を涵養することが必要ではないか。
- しかしながら、現実には、議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低いなど、多様性を欠く状況であり、女性議員がいない議会や議員の平均年齢が高い議会において無投票当選となる割合が高くなる傾向も見られるのではないか。
- 議会が性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることのほか、一部の議員の不適切な行為が住民の議会に対する信頼感を損なわせ、議会の魅力を低下させることにより、結果として、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員のなり手不足の原因にもなっていると考えられるのではないか。

2. 今後の対応方策 (1) 議会自らの取組

専門小委員会(8/22)の主な議論

- 多様な人材の参画を促すためには、まずは、それぞれの議会における自主的な取組を進めることが重要ではないか。
- 議会の議員の構成に多様性をもたらすためには、少数者に対する配慮が必要であるが、現状では、女性候補者に対するハラスメントの問題等、少数者にとって厳しい環境があるのではないか。ハラスメント対策については、議長会が主体的に取り組むことも重要ではないか。
- 女性の候補者にとっては、会議規則における介護・育児等の取扱いの明文化のような制度整備が改善策として考えられる。若者についても、議員に関心を持つ層は一定数いるものの、決め手になるものがなかなかない状況である。
- 各議会において、政策サポーター制度の導入、夜間・休日議会の開催、オンラインの活用等、住民目線で有効と思われる取組がなされているが、まだ広がりは限定的である。
- デジタル技術の活用を、議会運営の合理化だけでなく住民への情報発信にも積極的に活用していくべきではないか。

2. 今後の対応方策 (1) 議会自らの取組

考え方

- 多様な人材が議員として議会活動に参画する環境を整えるためには、各議会において議会運営上の工夫や住民の議会に対する理解を促進する取組を行い、女性や若者等の多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるような環境整備を行うことが必要ではないか。

(各議会における取組)

- 各議会においては、①多様な人材の参画を促すための議会運営上の工夫、②住民の議会に対する理解を促進する取組 を行っていくことが必要ではないか。

①多様な人材の参画を促すための議会運営上の工夫としては、

- ・ 女性・若者等に対する障壁の除去：
会議規則における育児・介護等の取扱いの明確化、議会活動における旧姓使用、ハラスメント相談窓口の設置等
- ・ 勤労者等が参加しやすい会議日程の設定：夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等
- ・ 小規模団体における処遇の改善：(議会改革を進め、住民の理解を得ながら) 適正な議員報酬の水準の検討

②住民の議会に対する理解を促進する取組としては、

- ・ 住民と議会との意思疎通の充実：政策サポーター制度、議会モニター制度の導入、女性模擬議会の開催等
- ・ 住民に対する情報発信の多様化：SNSを活用した議会情報の発信、議会中継のオンライン配信等
が有効な取組事例として挙げられるのではないか。

(議長会における取組)

- これらの取組は、一部の団体においては取組が進んでいるものの、まだ広がりが限定的なものも多い。議長会においても、各議会の施策を後押しする役割を果たすため、人的支援や事例・手法の共有、研修等の取組を進めていくことが必要ではないか。

2. 今後の対応方策 (2) 議会の位置付け等

専門小委員会(8/22)の主な議論

- 議長会の要望する議会の位置付け等の明文化が、多様な人材の参画にどのように繋がるのか、目的と手段の関係が不明確。むしろ議会自身による具体的な取組が重要ではないか。
- 議員は、議会の存在を前提として意味を持つものであり、議員の職務を法律上規定することには疑問がある。
- 地方分権の観点から、地方議会のあり方・役割を法律で一律に規定することには疑問がある。仮に規定するとしても、3議長会が共同の原案を作成し、その原案を尊重する形で立案するべきではないか。
- 令和2年11月25日の最高裁判決（下記参照）では議会の役割等について述べられており、仮に法律上規定するとした場合には、規定振りの参考になるのではないか。

【参考】令和2年11月25日最高裁判決※議員に対する出席停止の懲罰が司法審査の対象になるとしたもの（宮城県岩沼市議会の事案）

憲法は、地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則として、その施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則を採用しており、普通地方公共団体の議会は、憲法にその設置の根拠を有する議事機関として、住民の代表である議員により構成され、所定の重要事項について当該地方公共団体の意思を決定するなどの権能を有する。（略）

議員は、憲法上の住民自治の原則を具現化するため、議会が行う上記の各事項等について、議事に参与し、議決に加わるなどして、住民の代表としてその意思を当該普通地方公共団体の意思決定に反映させるべく活動する責務を負うものである。（略）

出席停止の懲罰は、上記の責務を負う公選の議員に対し、議会がその権能において科する処分であり、これが科されると、当該議員はその期間、会議及び委員会への出席が停止され、議事に参与して議決に加わるなどの議員としての中核的な活動を行うことができず、住民の負託を受けた議員としての責務を十分に果たすことができなくなる。

- 議員が議会活動をおろそかにしたり、特定の者の利益のために働くなど、本来の職務を果たしていないと思われる事例もある。議員の職務を規定する場合には、議員本来の職責を行うことについて誤解のないようにするべきではないか。
- 多様な人材の参画を促進し、なり手不足を解消することについては、まずは、各地域や各議会において具体的な取組を進めることで解決を図らなければならない。国において画一的な施策を求めることは地方自治の考え方に反するのではないか。その上で、議会の位置付け等について、最高裁判決に書かれているような、極めて一般的な議会の役割や議員の職務について法律上規定することは考えられるのではないか。これにより、議会に多様な議員が参画し、多様な住民の声を反映させる必要があるということを実現できるのではないか。

2. 今後の対応方策 (2) 議会の位置付け等

考え方

- 多様な人材が議員として議会活動に参画する環境を整えるためには、まずは、各議会において議会運営上の工夫や住民の議会に対する理解を促進する取組を行い、女性や若者等の多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるような環境整備を行うことが必要ではないか。議長会においても、各議会の施策を後押しする役割を果たすため、人的支援や事例・手法の共有、研修等の取組を進めていくことが期待されるのではないか。
- しかしながら、現状、議会が必ずしもその役割を果たしていないような事例や住民の信頼を損ないかねない議員の行為も見られるのではないか。議会が自らの重要な役割・責任を自覚し、議会がその役割・責任を果たすため個々の議員がしっかりと本来の職責を果たすことが重要であり、そのことが、住民の議会に対する信頼を向上させ、議会に対する理解増進、ひいては多様な人材の参画に繋がると考えられるのではないか。
- この点については、まずは、議会がその重要な役割・責任を十分に果たすよう努めるとともに、議会が適切に役割・責任を果たすよう、住民の負託を受けた議員自らがその重い責任を自覚し、誠実に職務に取り組むよう努めることが必要ではないか。
- 一方で、執行機関については、その任務を遂行していく上での心構えが、既に地方自治法上規定されており、これを参考に、地方自治法上、議会の役割・責任を明確化し、議員が職務を行うに当たっての心構えを規定することも考えられるのではないか。このことは、住民の議会に対する信頼を向上させ、議会に対する理解増進、ひいては多様な人材の参画に繋がるものとして一定の意義があると言えるのではないか。

2. 今後の対応方策 (2) 議会の位置付け等

考え方

- 仮に議会の位置付け等を地方自治法において明文化するとした場合、令和2年最高裁判決等を踏まえて、以下のような内容を規定することが考えられるか。

【法律に規定するイメージ】

- ・ 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもって組織される議会を置くこと 現在の議会の設置根拠規定（第89条）に議会の位置付けを追記
- ・ 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使すること 議会が果たすべき役割・責任を明確に規定
- ・ 議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託にこたえ、誠実にその職務を行わなければならないこと 議員が職務を行うに当たっての心構えを規定

- 第3回専門小委員会で全国都道府県議会議長会から提出された以下の内容については、3議長会共同の要望事項とされている。（事務局において3議長会に確認）

（参考）第3回専門小委員会
全国都道府県議会議長会提出資料

- 地方議会、地方議会議員について、次の3点を地方自治法に明確に規定していただきたい。
 - 地方議会は、住民が選挙した議員をもって組織されること
 - 地方議会は、地方公共団体の意思決定を行うこと
 - 地方議会議員は、住民の負託に応え、自らの判断と責任において、その職務を行うとともに、調査研究その他の活動を行うこと

2. 今後の対応方策

(3) 立候補環境の整備

専門小委員会(8/22)の主な議論

- 多様な人材の議会への参画を促すため、立候補休暇制度を設けることも一つの方策としてあり得るのではないかと。
- 立候補環境の整備について、なり手不足が深刻な地方議員選挙から先行的に制度整備することも考えられるのではないかと。
- 立候補休暇の付与について、企業に協力を要請することは考えられるのではないかと。一方で、有給休暇として立候補休暇を制度化することは、事業主負担の面から難しいのではないかと。
- 短期間に選挙運動を行うという現行の形を前提として立候補休暇を導入することは避けるべきではないかと。立候補休暇を設けるよりも選挙運動の期間を長くすることを考えるべきではないかと。
- 参政権の行使に関わる重要な問題であり、国政選挙や首長選挙とのバランスを考慮する必要があるのではないかと。
- 長期的に見て議員になりやすい環境を整えるためには、企業において兼業・副業が認められることも重要ではないかと。
- 勤労者と議員の兼業・副業が認められるかは、各企業の個別事情によるところが大きいのではないかと。

2. 今後の対応方策

(3) 立候補環境の整備

考え方

- 勤労者の立候補を容易にするための環境整備を進める観点から、地方議員選挙に立候補した者に対する不利益取扱いの禁止や立候補に伴う休暇を制度として設けることは有効な方策の一つと考えられるのではないかと。
- 一方で、事業主負担をどのように考えるかという問題があるほか、不利益取扱いの禁止の制度化や立候補に伴う休暇制度を一律に設けるといった法律上の対応が必要なものについては、参政権の行使に関わる問題として、国政選挙や首長選挙とのバランスの観点から、地方議員選挙についてのみ制度化することについてどう考えるかという課題があるのではないかと。
- これらを踏まえると、まずは、法律上の対応を行うのではなく、各企業の状況に応じて、自主的に就業規則において立候補に伴う休暇の規定を設けて頂くことについて、各企業に要請していくことを検討すべきではないかと。

2. 今後の対応方策

(4) 議会におけるデジタル化への対応

専門小委員会(8/22)の主な議論

(地方議会の本会議のオンライン開催)

- 物理的な出席を求めてきたために、議会への障害者や妊産婦の参画を阻害してきたという面があり、このような障壁を除去する観点からも、議会へのオンライン出席は肯定的に検討すべきではないか。
- 妊産婦への配慮という観点からは、オンライン出席を認める場合は、やむを得ない場合に限るという限定をかけずに、議員が物理的出席かオンライン出席かを選べる形にするべきではないか。
- オンラインのデメリットとしては、その場にいなくて空気感が読みにくいということがあるかもしれないが、メリットもたくさんあり、メリットの方が大きいのであれば、積極的に考えていく必要があるのではないか。
- オンラインによる出席を認める場合、本人認証をどのように行うかや外部の第三者からの連絡がないことをどのように担保するかという課題については検討する必要がある。
- 技術的に、オンラインでもリアルに近い会議の開催が可能となれば、将来的に本会議のオンライン開催を許容する余地はあるのではないか。委員会でオンライン開催の実績が蓄積されてきており、これを検証しながら次の段階の検討を行う必要があるのではないか。
- 議員の出席が難しい状況にある場合、オンライン以外にも、代理人を立てるといったような方策もあり得るのではないか。不利な立場にある者に対して、他の議員がサポートすることも重要ではないか。
- 選挙では個人を議員として選出しているため、審議に参加することについては議員本人に行ってもらわなければならない。そのため一定の状況でオンラインで審議に参加することはあり得るのではないか。
- 諸外国の国会では、議事定足数ではなく議決定足数を定めていることから、オンラインで議事に参加しやすい状況にあるのではないか。議会へのオンラインによる出席を考える際には、議事定足数と議決定足数の概念を区別するべきではないか。

(その他)

- 意見書の提出のデジタル化については、積極的に検討するべきではないか。
- デジタル技術の活用を、議会運営の合理化だけでなく住民への情報発信にも積極的に活用していくべきではないか。※再掲
- 法制のデジタル化が進む中で、国会のデジタル化も議論される必要がある。地方議会においても、条例の立案作業におけるデジタル化の議論も含め、議会のデジタル化について前向きな議論が必要ではないか。

2. 今後の対応方策

(4) 議会におけるデジタル化への対応

考え方

(地方議会の本会議のオンライン出席・開催)

- 本会議について、①障害者や妊産婦、育児中の者等、これまで物理的出席が困難な事情にあった者の議会への参画を可能にするという観点から、事由を問わず幅広くオンライン出席を可能とする考え方、②あくまで物理的な出席を原則とした上で、感染症のまん延や災害の発生等の緊急時についてのみ議会機能を維持するためにオンライン出席を可能とする考え方、③あくまで物理的な出席を原則とした上で、議決と議決以外の議事で定足数の要件を分けて、後者については過半数の要件を緩和することにより、議会への正式な出席以外の位置付けでオンラインによる参加を可能とする考え方 があるのではないかと。
- 一方で、オンライン出席を可能とするためには、本人確認をどのように行うか、第三者による関与がないことをどのように担保するか、議事の公開をどのように行うかといった点に関し、物理的な出席と同様の環境をどのように確保できるのか、各議会において現実にそのような環境を整備することが可能かについて検討が必要ではないか。この点について、一部の団体では委員会へのオンライン出席を可能とした事例が出てきており、まずは、委員会へのオンライン出席で生じた課題等を検証することが必要ではないか。
- その上で、国会における取扱いの状況も踏まえつつ、今後、丁寧な検討を進めていくべきではないか。

(その他)

- 住民が議会に関わる機会を広げ、多様な住民の議会への参画を促すという観点から、住民から議会に対する請願書の提出等についてデジタル化を可能とすることを検討すべきではないか。
- 住民への情報発信や議会運営の効率化の観点から、議会におけるデジタル技術の活用が進んでいくことが重要であるが、特に小規模団体において取組が進んでいない状況にあることから、国や議長会において適切な情報提供等の必要な支援を行い、デジタル化の取組を促すことも考えられるのではないかと。