

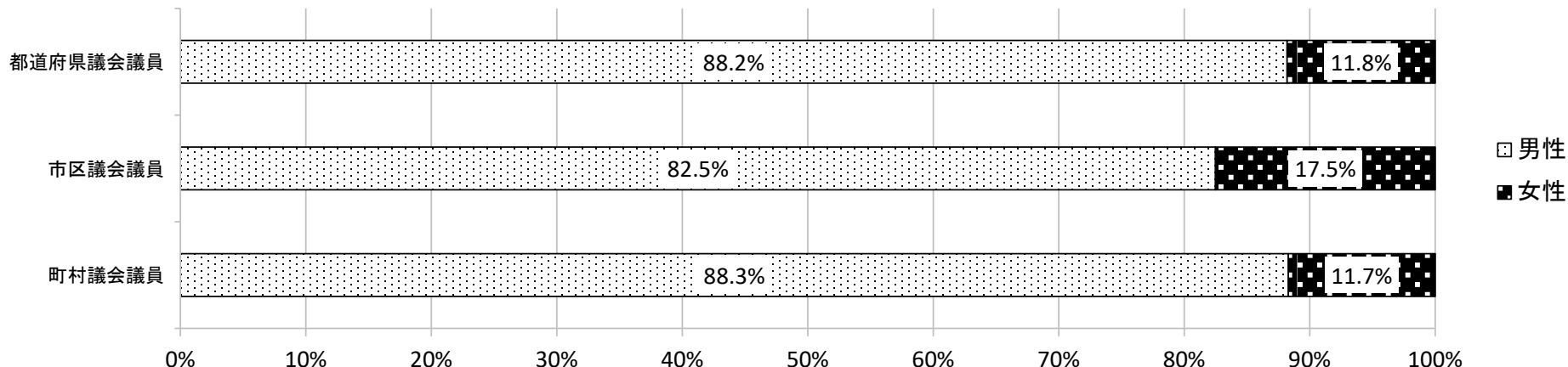
# 地方議会の課題に係る対応等について (関係資料)

# **1. 議会についての現状認識と課題**

# 議員の構成

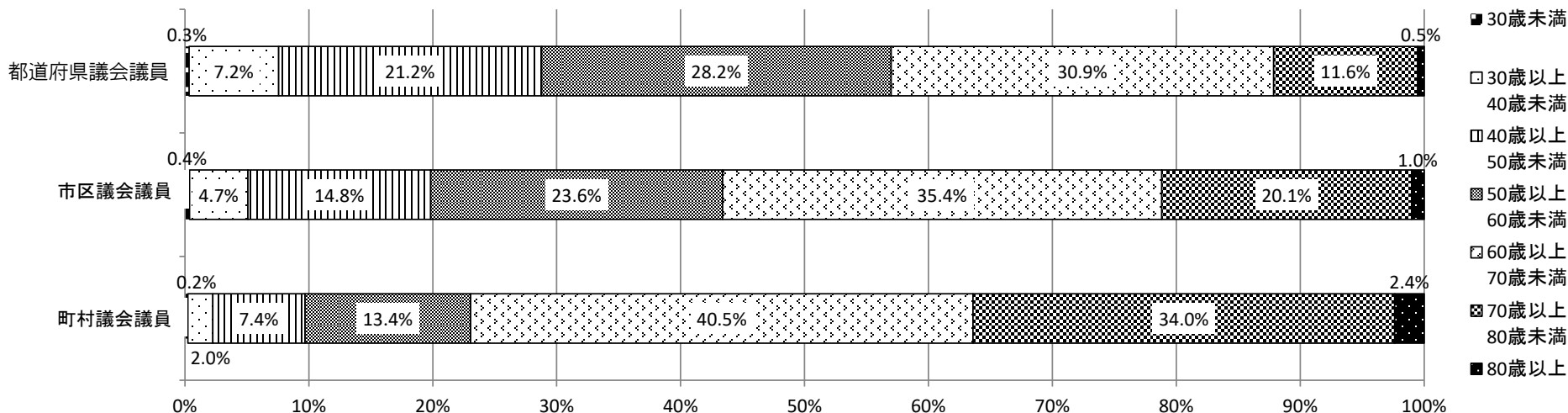
□ 議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い状況となっており、性別や年齢構成の面で多様性を欠いている。

## ○ 男女の比率



出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」(令和3年12月31日現在)

## ○ 年齢別の状況

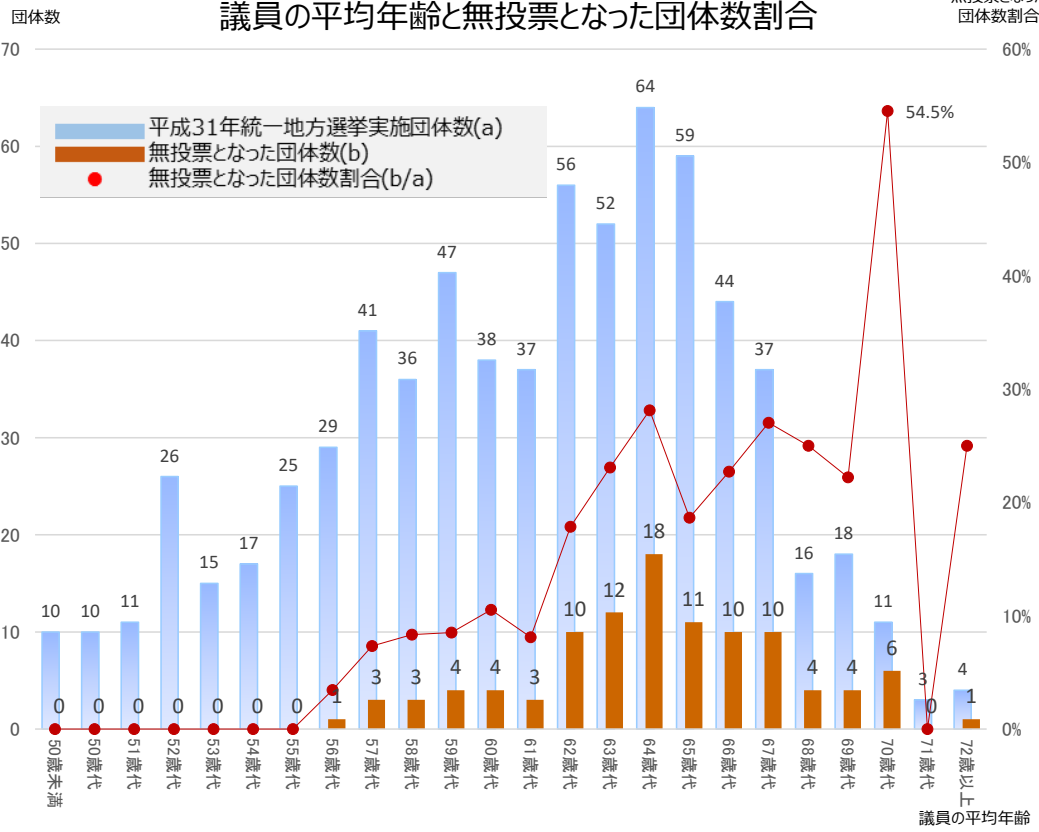
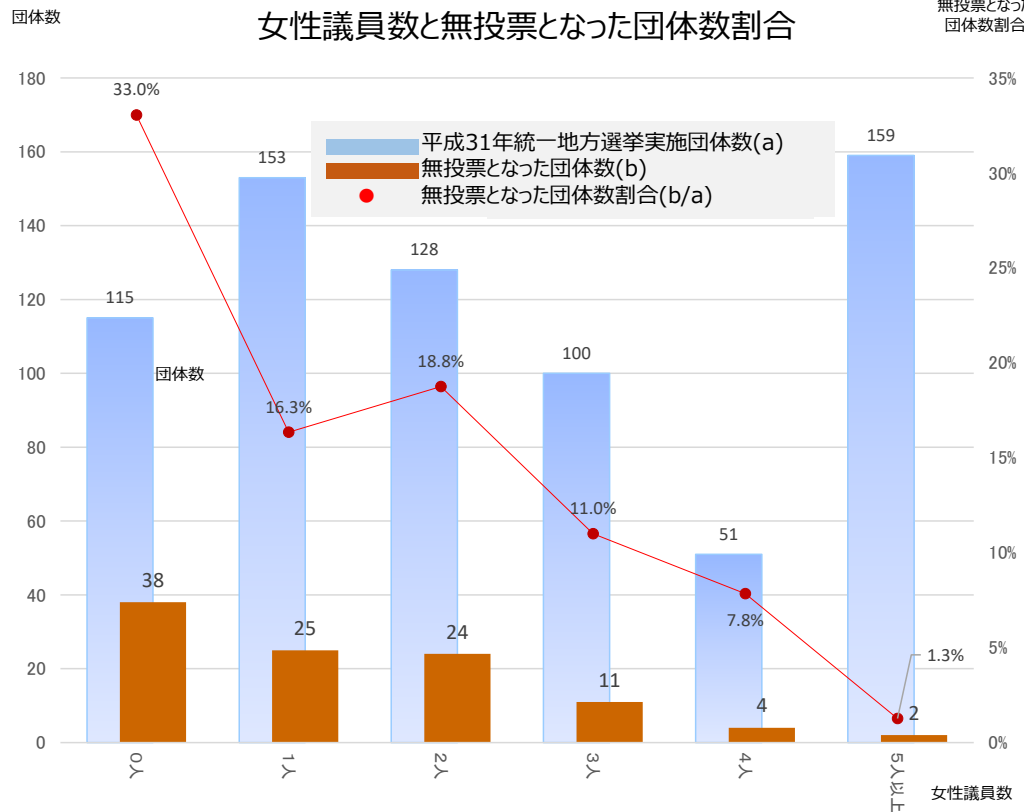


注：小数点第2位以下四捨五入のため、割合の合計が100%とならない場合がある。

出典：全国都道府県議会連合会「第14回都道府県議会提要」(令和元年7月1日現在)  
 全国市議会連合会「市議会議員の属性に関する調」(令和3年7月1日現在)  
 全国町村議会連合会「第67回町村議会実態調査結果の概要」(令和3年7月1日現在)

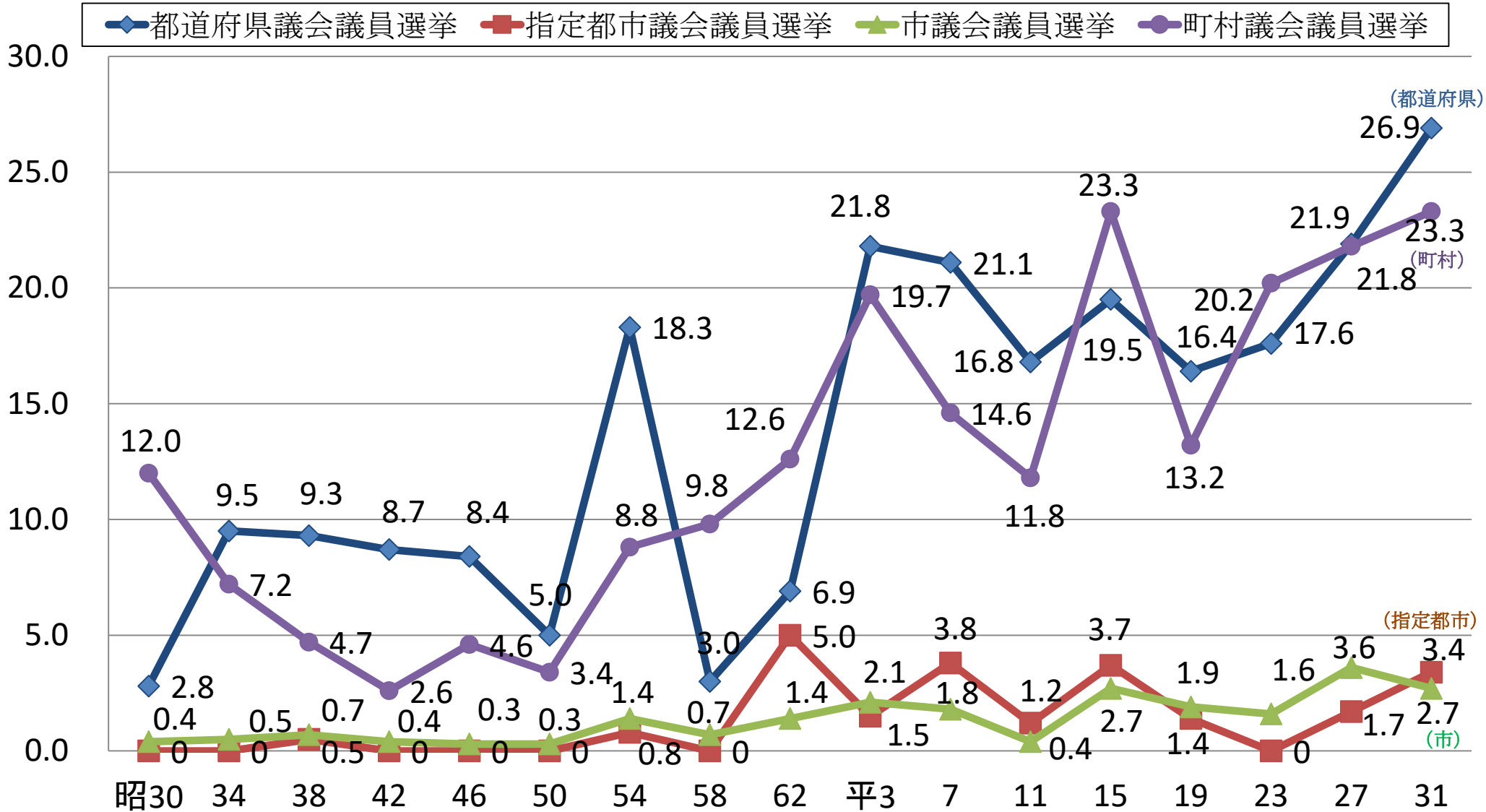
# 女性議員数/議員の平均年齢と無投票団体(市区町村)

□ 統一地方選の結果を見ると、無投票となった団体には、女性議員数が少ない団体や議員の平均年齢が高い団体が多い。



出典：総務省選挙部資料から作成

# 統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。（本調査は、統一地方選挙の際に実施したもの）  
 注1：第1回、第2回統一地方選挙の際には調査を実施せず。  
 注2：市については、東京都特別区を除く。

○無投票当選者数の割合：道府県議選と町村議選において過去最高

○立候補者数が定数割れとなった団体：8団体において計9人

あつまちょう おこっべちょう なかさつないむら はまなちちょう たつのまち やまのうちまち こうたちょう  
 (北海道)厚真町・興部町・中札内村・浜中町、(長野県)辰野町・山ノ内町、(愛知県)幸田町、  
 つなぎまち  
 (熊本県)津奈木町

不足数：北海道浜中町 2人不足、その他 1人不足

	選挙数		無投票当選数		(参考)前回				増減			
					選挙数		無投票当選数		選挙数		無投票当選数	
	選挙区数	定数	選挙区数	当選人数	選挙区数	定数	選挙区数	当選人数	選挙区数	定数	選挙区数	当選人数
都道府県議 [41]	945 (100.0%)	2,277 (100.0%)	371 (39.3%)	612 <u>(26.9%)</u>	960 (100.0%)	2,284 (100.0%)	321 (33.4%)	501 (21.9%)	△ 15 -	△ 7 -	50 (5.8%)	111 (4.9%)
指定市議 [17]	160 (100.0%)	1,012 (100.0%)	7 (4.4%)	34 (3.4%)	160 (100.0%)	1,022 (100.0%)	2 (1.3%)	17 (1.7%)	0 -	△ 10 -	5 (3.1%)	17 (1.7%)
市区議 [314]	314 (100.0%)	7,511 (100.0%)	11 (3.5%)	182 (2.4%)	317 (100.0%)	7,682 (100.0%)	15 (4.7%)	246 (3.2%)	△ 3 -	△ 171 -	△ 4 (△ 1.2%)	△ 64 (△ 0.8%)
町村議 [375]	375 (100.0%)	4,233 (100.0%)	93 (24.8%)	988 <u>(23.3%)</u>	373 (100.0%)	4,269 (100.0%)	89 (23.9%)	930 (21.8%)	2 -	△ 36 -	4 (0.9%)	58 (1.6%)
計	1,794 (100.0%)	15,033 (100.0%)	482 (26.9%)	1,816 (12.1%)	1,810 (100.0%)	15,257 (100.0%)	427 (23.6%)	1,694 (11.1%)	△ 16 -	△ 224 -	55 (3.3%)	122 (1.0%)

※ [ ]内は執行団体数。なお、前回の執行団体数は都道府県議41、指定市議17、市区議316、町村議373

出典：総務省選挙部

※ 下線は割合が過去最高のもの。

## 統一地方選挙における無投票当選の実績（都道府県）

都道府県	選挙区数	無投票となった選挙区	
北海道	46	21	45.7%
青森県	16	6	37.5%
岩手県	16	8	50.0%
宮城県	23	8	34.8%
秋田県	14	8	57.1%
山形県	17	9	52.9%
福島県	19	9	47.4%
茨城県	32	13	40.6%
栃木県	16	6	37.5%
群馬県	18	6	33.3%
埼玉県	52	22	42.3%
千葉県	42	17	40.5%
東京都	42	0	-
神奈川県	48	13	27.1%
新潟県	27	7	25.9%
富山県	13	4	30.8%
石川県	14	7	50.0%
福井県	12	4	33.3%
山梨県	16	5	31.3%
長野県	23	9	39.1%
岐阜県	26	16	61.5%
静岡県	33	10	30.3%
愛知県	55	26	47.3%
三重県	17	5	29.4%

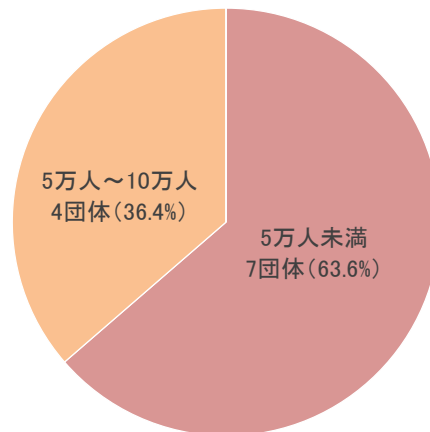
都道府県	選挙区数	無投票となった選挙区	
滋賀県	13	3	23.1%
京都府	25	5	20.0%
大阪府	53	8	15.1%
兵庫県	39	15	38.5%
奈良県	16	4	25.0%
和歌山県	14	7	50.0%
鳥取県	9	2	22.2%
島根県	12	4	33.3%
岡山県	19	10	52.6%
広島県	23	14	60.9%
山口県	15	5	33.3%
徳島県	13	6	46.2%
香川県	13	9	69.2%
愛媛県	13	5	38.5%
高知県	17	5	29.4%
福岡県	45	18	40.0%
佐賀県	13	7	53.8%
長崎県	16	7	43.8%
熊本県	21	12	57.1%
大分県	16	8	50.0%
宮崎県	14	7	50.0%
鹿児島県	21	9	42.9%
沖縄県	13	1	7.7%
計	1,090	406	37.2%

※平成31年統一地方選で選挙が行われなかった6都県(岩手県、宮城県、福島県、茨城県、東京都、沖縄県)は、直近に行われた選挙の状況。 出典：総務省選挙部

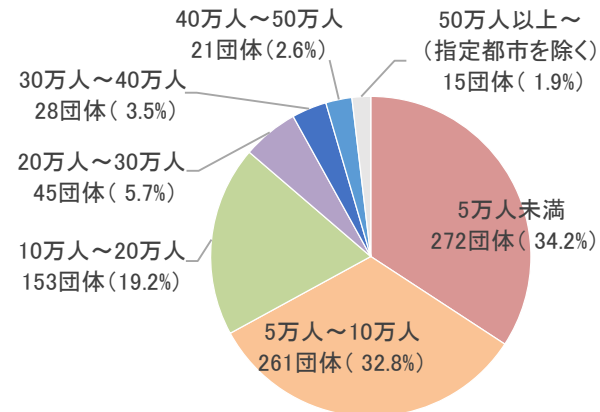
○市区議会

統一選 実施年	無投票当選団体 /統一選実施団体 (割合)	無投票当選団体の人口段階別内訳						
		5万人 未満	5万人 ～ 10万人	10万人 ～ 20万人	20万人 ～ 30万人	30万人 ～ 40万人	40万人 ～ 50万人	50万人 ～ (指定都市 を除く)
H31	11/314 (3.5%)	7	4	0	0	0	0	0
H27	15/295 (5.1%)	10*	5	0	0	0	0	0
H23	9/314 (2.9%)	3	5*	1*	0	0	0	0
H19	18/330 (5.5%)	4*	6*	1*	1*	1*	3*	2*

H31無投票当選団体(11団体)の人口段階別内訳



(参考)市区数の人口段階別内訳(H31)



※ 市内の一部の選挙区において無投票当選となった市を含む。

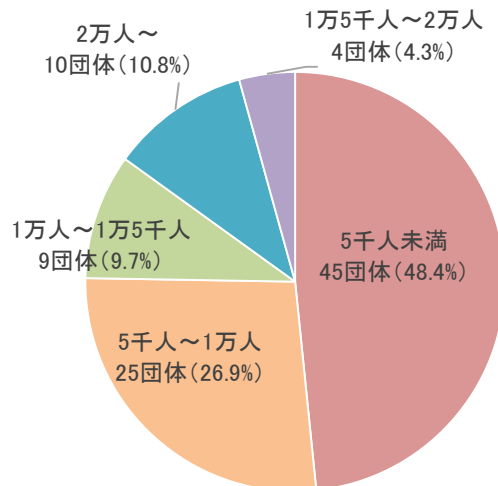
注) 人口については平成27年国勢調査による。

注) 人口段階区分については、全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果」(平成30年12月31日)による。

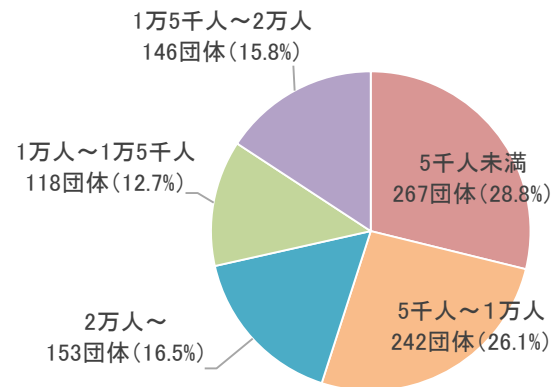
○町村議会

統一選 実施年	無投票当選団体 /統一選実施団体 (割合)	無投票当選団体の人口段階別内訳				
		5千人未満	5千人 ～ 1万人	1万人 ～ 1万5千人	1万5千人 ～ 2万人	2万人～
H31	93 / 375 (24.8%)	45	25	9	4	10
H27	89 / 373 (23.9%)	51	16	13	3	6
H23	84 / 374 (22.5%)	39*	23	8	7*	7
H19	67 / 448 (15.0%)	33*	20	6	5	3

H31無投票当選団体(93団体)の人口段階別内訳



(参考)町村数の人口段階別内訳(H31)



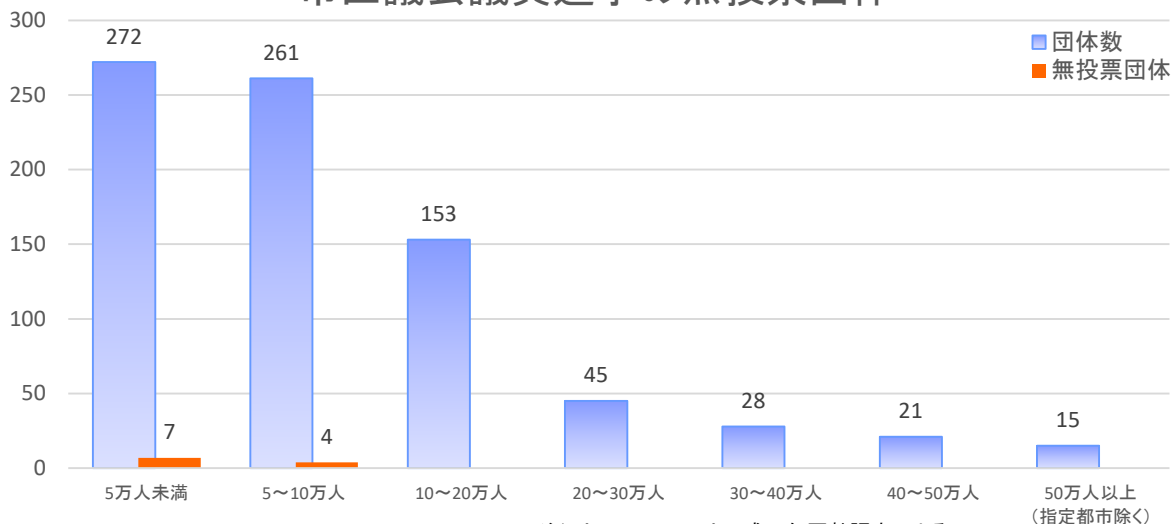
※ 町村内の一部の選挙区において無投票当選となった町村を含む。

注) 人口については平成27年国勢調査による。

注) 人口段階区分については、全国町村議会議長会「第64回町村議会実態調査結果の概要」(平成30年7月1日)による。



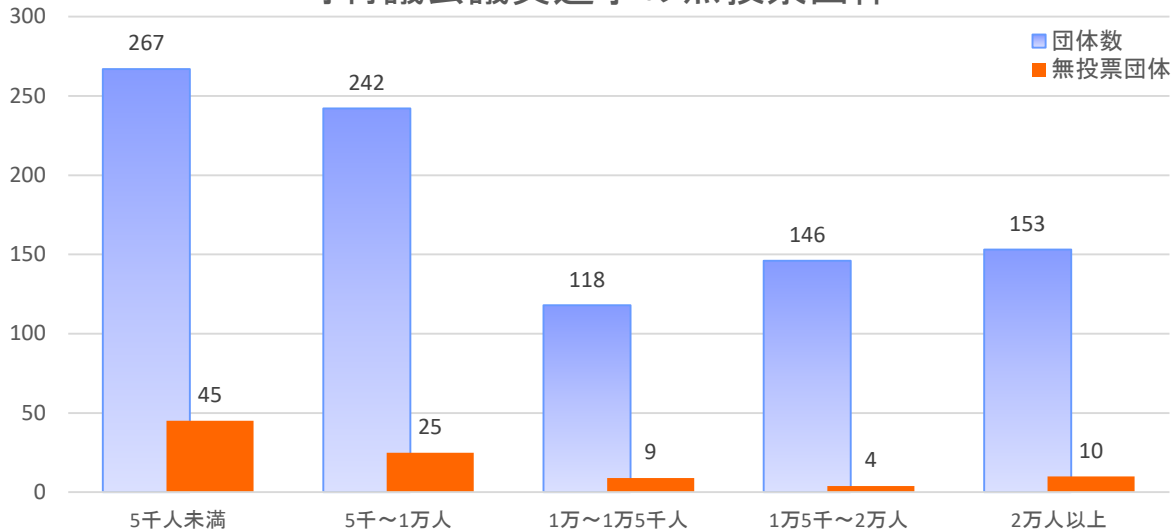
## 市区議会議員選挙の無投票団体



注) 人口については平成27年国勢調査による。

注) 人口段階区分については、全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果」(平成30年12月31日)による。

## 町村議会議員選挙の無投票団体



注) 人口については平成27年国勢調査による。

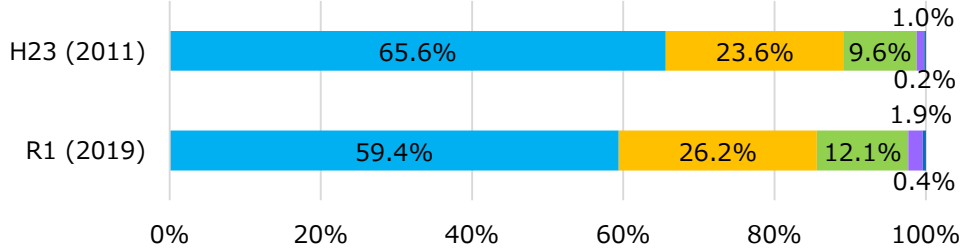
注) 人口段階区分については、全国町村議会議長会「第64回町村議会実態調査結果の概要」(平成30年7月1日)による。

# 議員の在職年数別割合・年齢別割合の変化

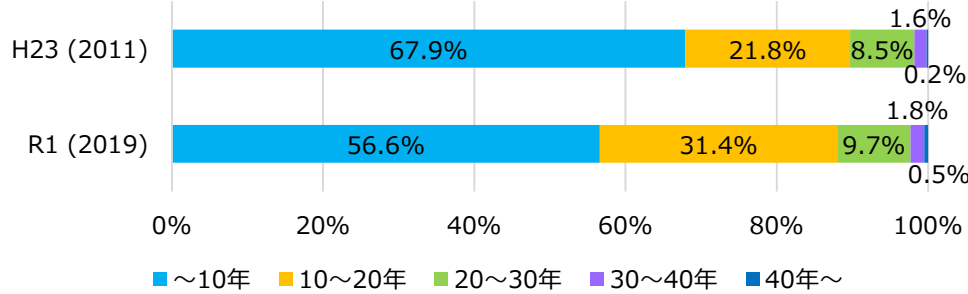
□ 近年、全体として議員の在職年数が長期化し、高年齢化している傾向がみられる。

## 在職年数別割合の変化

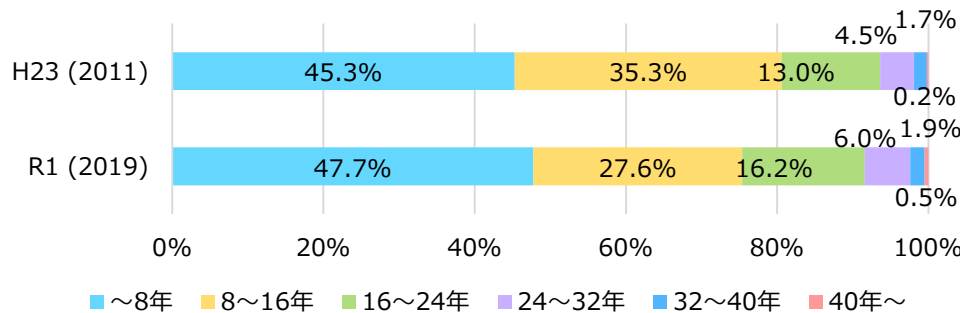
都道府県議会議員



市議会議員

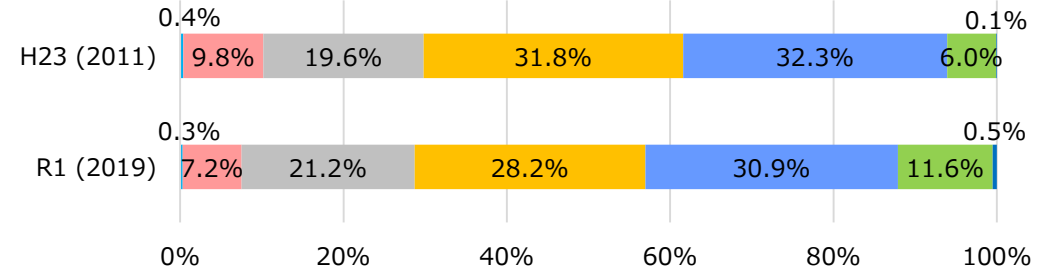


町村議会議員

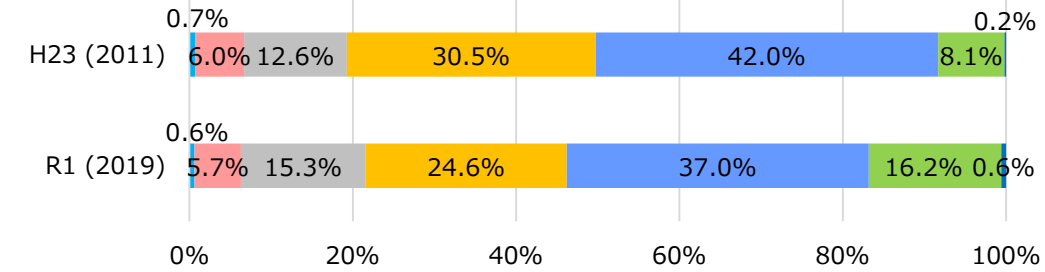


## 年齢別割合の変化

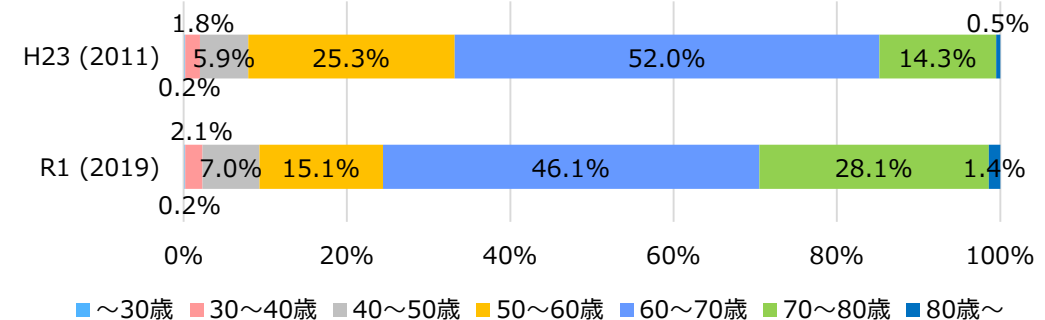
都道府県議会議員



市議会議員

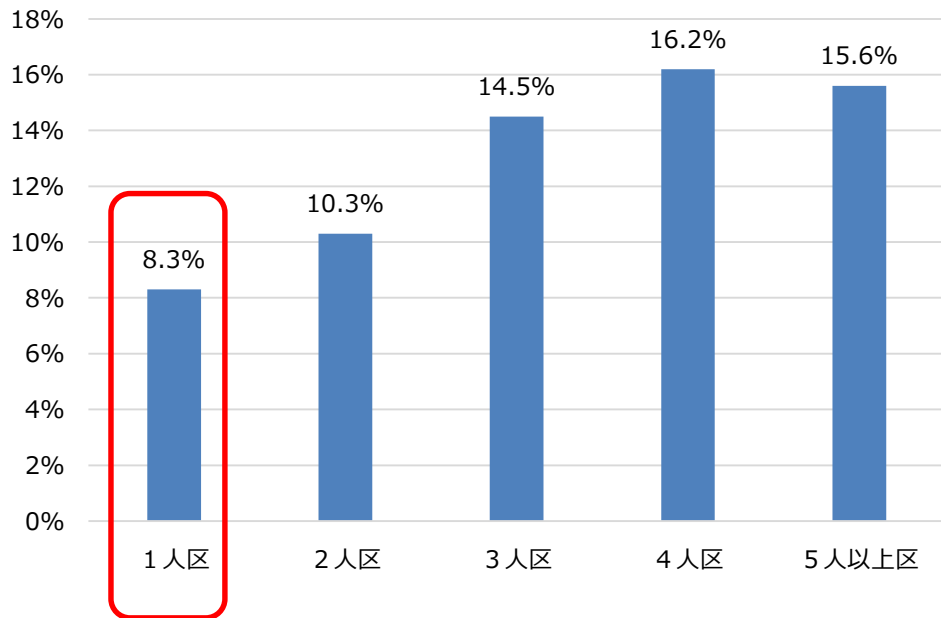


町村議会議員



- 平成31年統一地方選挙(都道府県議会議員選挙)における立候補者・当選者に占める女性の割合は以下のとおり。
- 1人区をはじめ、定数が少ない選挙区において女性の割合が小さい傾向が見られる。

立候補者に占める女性の割合

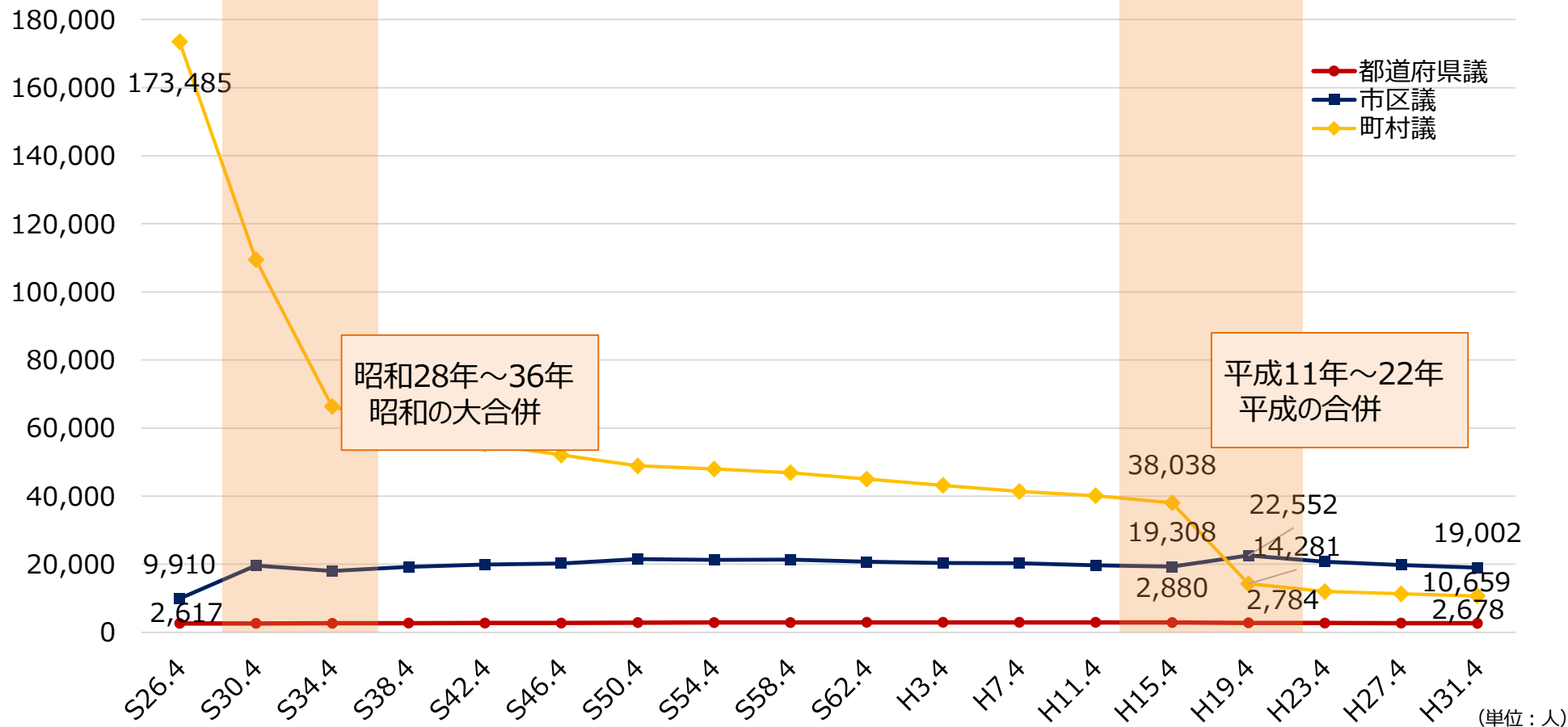


当選者に占める女性の割合



選挙区種別	立候補者数				当選者数 (括弧内は無投票当選者数)			
	全体	男性	女性	女性の割合	全体	男性	女性	女性の割合
1人区	569	522	47	8.3%	372	357 (202)	15 (2)	4.0%
2人区	824	739	85	10.3%	600	564 (224)	36 (8)	6.0%
3人区	504	431	73	14.5%	378	335 (100)	43 (8)	11.4%
4人区	333	279	54	16.2%	248	212 (30)	36 (2)	14.5%
5人以上区	832	702	130	15.6%	679	572 (32)	107 (4)	15.8%
合計	3,062	2,673	389	12.7%	2,277	2,040 (588)	237 (24)	10.4%

# 地方議会議員の定数の推移



	S26.4	S30.4	S34.4	S38.4	S42.4	S46.4	S50.4	S54.4	S58.4	S62.4	H3.4	H7.4	H11.4	H15.4	H19.4	H23.4	H27.4	H31.4
都道府県議	2,617	2,613	2,656	2,688	2,734	2,734	2,840	2,882	2,898	2,910	2,934	2,943	2,910	2,880	2,784	2,737	2,687	2,678
市区議	9,910	19,639	18,049	19,208	19,901	20,228	21,487	21,312	21,340	20,724	20,391	20,269	19,700	19,308	22,552	20,772	19,781	19,002
町村議	173,485	109,492	66,317	60,553	55,303	52,086	48,900	47,997	46,890	45,044	43,153	41,376	40,134	38,038	14,281	11,999	11,315	10,659
合計	186,012	131,744	87,022	82,449	77,938	75,048	73,227	72,191	71,128	68,678	66,478	64,588	62,744	60,226	39,617	35,508	33,783	32,339

(単位：人)

議会定数に係る  
制度の変遷

### 平成11年以前

- ・団体の人口区分に応じて定数を法定
- ・条例により定数を減少させることができる

### 平成11年地方分権一括法

- ・団体の人口区分に応じて定数の上限を法定
- ・法定上限を超えない範囲で条例で定数を定める

### 平成23年自治法改正

- ・条例で定数を定める

## **2. 議会における取組の必要性**

### **(1) 多様な人材の参画を前提とした議会運営**

- 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会において、令和3年1月以降(※)、標準会議規則の一部を改正し、欠席事由として育児、介護等を明文化するとともに、出産について産前、産後期間にも配慮した規定の整備を実施。

※ 全国都道府県議会議長会は令和3年1月27日付で、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会は令和3年2月12日付でそれぞれ改正施行。

### ○標準都道府県議会会議規則

第二条 議員は、公務、疾病、出産、育児、介護その他のやむを得ない事由のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない。

- 2 前項の規定にかかわらず、議員が出産のため出席できないときは、当該出産の予定日の六週間(多胎妊娠の場合にあつては、十四週間)前の日から当該出産の予定日(議員が出産したときは、当該出産の日)後八週間を経過する日までの範囲内で、出席できない期間を明らかにして、あらかじめ議長に届け出ることができる。

### ○標準市議会会議規則

第2条 議員は、公務、疾病、育児、看護、介護、配偶者の出産補助その他のやむを得ない事由のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない。

- 2 議員は、出産のため出席できないときは、出産予定日の6週間(多胎妊娠の場合にあつては、14週間)前の日から当該出産の日後8週間を経過する日までの範囲内において、その期間を明らかにして、あらかじめ議長に欠席届を提出することができる。

### ○標準町村議会会議規則

第2条 議員は、公務、傷病、出産、育児、看護、介護、配偶者の出産補助その他のやむを得ない事由のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない。

- 2 前項の規定にかかわらず、議員が出産のため出席できないときは、出産予定日の6週間(多胎妊娠の場合にあつては、14週間)前の日から当該出産の日後8週間を経過する日までの範囲内において、その期間を明らかにして、あらかじめ議長に欠席届を提出することができる。

## 女性・若者等に対する障壁の除去（議会活動における旧姓使用）

- 国会議員については、参議院においては、平成9年6月9日の議院運営委員会理事会（第140回国会）において使用を認める旨の決定があり、これを先例として同年9月の第141回国会から通称（旧姓）使用が認められている。衆議院においては、それ以前から認められているが、特段明文の規定はない。
- 地方議員の通称使用については、要綱等で認めている事例があるが取扱いは各議会によって異なっており、各議会において適切な措置を執ることについて、令和2年3月に3議長会から通知を发出。

### <地方議会の例>

#### 新潟県議会議員旧姓使用取扱要綱

平成11年5月26日議会運営委員会制定

（趣旨）

第1条 この要綱は新潟県議会議員（以下「議員」という。）が戸籍上の氏に代えて、旧姓を議会活動に使用する場合の取扱いに関し、必要な事項を定めるものとする。

（旧姓）

第2条 この要綱における旧姓とは、婚姻、養子縁組その他の事由（以下「婚姻等」という。）により、氏を改めた者の婚姻等の前の戸籍上の氏をいう。

（承認）

第3条 議員は、議長の承認を受けたときは、別表に掲げる事項を除き、旧姓を使用することができるものとする。

（承認の申請）

第4条 議員は、前条の承認を受けようとするときは、旧姓使用承認申請書（様式第1号）を議長に提出しなければならない。

（承認の通知）

第5条 議長は、旧姓の使用を承認したときは、旧姓使用承認通知書（様式第2号）により、当該議員に通知するものとする。

（中止届）

第6条 議長は、承認を受けて旧姓を使用している議員が、その使用を中止しようとするときは、旧姓使用中止届（様式第3号）を議長に提出しなければならない。

（報告）

第7条 議長は、旧姓の使用を承認したとき又は旧姓使用中止届を受理したときは、議会運営委員会に報告するものとする。

（責務）

第8条 旧姓を使用する議員は、旧姓を使用するに当たっては、議会活動及びその関連する事務処理に誤解や混乱が生じないように努めなければならない。

（疑義の決定）

第9条 この要綱の疑義は、議長が決するものとする。

附則

（適用期日）

この要綱は、平成11年5月14日から適用する。

### <全国市議会議長会通知>

全議 M 1 第 7 号

令和 2 年 3 月 1 3 日

市議会議長 各位

全国市議会議長会  
会長 野尻 哲雄

議員の通称使用について

早春の候、貴職におかれましては益々ご清栄のこととお慶び申し上げます。

平素は、本会の運営につきまして特段のご高配を賜り、厚く御礼申し上げます。

さて、標記の件につきましては、これまで本会に、議員任期中に婚姻等により姓を改めたことに伴う旧姓使用に関する照会がなされていますが、地方議会への女性の参画が進む中、婚姻等により旧姓で議員活動を行うことを希望する事例が増えるものと予想されます。

また、先の統一地方選挙後には通称で当選した議員の当選後の通称使用に関する照会がなされています。今後、日頃通称で活躍して当選した議員が、その通称のまま議員活動を行うことを希望する場合も想定されるところで。

議員の通称（公職選挙法制度の通称をいう。以下同じ。）使用については、衆参両院において、既に一定の手続のもと認められております（資料1及び3参照）。

地方議会に関しては、本年2月28日の衆議院総務委員会において高市総務大臣が、「総務省としても、地方議会における旧姓使用について三議長会と連携して取り組んで参ります。」と答弁しているほか、同月21日に開催された総務省の地方議会・議員のあり方に関する研究会（第5回）でも、地方議会において通称が使用できるよう問題提起がされております（資料2及び4参照）。

ついては、議員の通称使用に関する国会における先例や総務大臣答弁など関連の資料を添付いたしますので、各市議会におかれましては、その趣旨をご理解いただき、議員の通称使用について必要な措置など、格別のご配慮を賜りますようお願い申し上げます。

なお、本件については、全国都道府県議会議長会、全国町村議会議長会においても同趣旨の対応がされていることを申し添えます。

※都道府県議会議長会、町村議会議長会においても同趣旨の通知を发出。



「令和3年度政治分野におけるハラスメント防止研修  
教材」等の作成に関する検討会(第1回)資料  
(内閣府男女共同参画局)より抜粋

### ① 北海道江別市

#### 内部相談窓口を設置

##### ○取組概要

議員間または議員と職員間でハラスメントが疑われる事案が発生した際は、議会事務局長または議会事務局次長を窓口として、議会事務局で一定程度の事実確認を行い、対応について協議することとしている。今後、当該取組について、江別市ハラスメント防止に関する指針の更新の際に、相談窓口として議会事務局（事務局長・議会事務局次長）の記載を設ける予定。

##### ○実施した背景

特別な事例があったわけではないが、相談窓口を明確化することにより、今後、ハラスメントが疑われる事案が起こった際に、スムーズな対応を可能とするため。

##### ○実施主体

相談窓口 = 議会事務局

※江別市ハラスメント防止に関する指針 = 総務部職員課

##### ○実施状況

令和3年8月17日に議会事務局が内部相談窓口として確認された。

令和3年11月末現在、議会事務局への相談事案は特にない。

##### ○本取組を実施した結果

ハラスメントによる相談窓口が明確化した。



- 議会外におけるハラスメント防止についても、相談体制の整備等の取組が行われている事例がある。

### 福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例

- 福岡県議会においては、議員提案により「福岡県における議会関係ハラスメントを根絶するための条例」を制定（令和4年6月21日成立、7月5日公布）。

#### <条例の主な内容>

- 県議会議員のほか、県議会議員になろうとする者や、県内市町村議会におけるハラスメントについても相談体制を整備。有権者からのハラスメントについても相談の対象。
- 議長は弁護士等を相談員に委嘱。ハラスメントによる被害の申立があった場合、相談員は必要な調査を行い、助言。県議会関係事案は必要に応じて議長に報告。議長は、報告を踏まえ、注意喚起等の被害防止措置を講ずる。
- 議長は、相談の受付・対応状況を随時公表。

### 内閣府男女共同参画局作成「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」の活用

- 内閣府男女共同参画局において「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」を作成し、令和4年4月に公表。他の議員からのハラスメントや有権者からのハラスメントについて取り上げている。
- 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会において、当該研修教材等を用いたハラスメント防止研修を実施。



(出典)内閣府男女共同参画局HP

### 長野県喬木村における取組

#### ○ 基本情報

- ・ 人口(令和2年国調): 5,973人
- ・ 議員(令和4年4月1日現在) 11人(うち女性議員2人)

#### ○ 取組内容

- ・ 平成21年6月及び平成29年6月執行の村議会議員選挙において無投票となり、議会改革の機運が高まったことをきっかけに、平成29年12月より夜間・休日議会を実施。
- ・ 会期は現行の日程のままで、本会議日数は変更しない。
- ・ 本会議のうち、一般質問は土日のいずれかで開催する。
- ・ 常任委員会は、平日の昼間開催のほか、平日の夜間開催を行った実績がある。

#### ○ 主な成果

- ・ 土日に開催された本会議や夜間に開催された常任委員会では、平均傍聴者数が増加した。
- ・ 夜間・休日議会の実施に併せて、議員の考えをホームページで公開したり、傍聴者向け資料を充実させたりしたことで、議会モニター含め傍聴者アンケートの回答には様々なご意見や改善案が寄せられ、議会運営に活かすことができた。



休日開催 本会議一般質問の様子

#### ○ 主な課題

- ・ 夜間は会議時間が限られるため、会議の時間配分、資料の事前共有、議員のスケジュール調整(年間スケジュール)など、事前準備が重要となる。タブレット端末を導入して資料の事前共有を行うなど、ICTを活用した情報共有の仕組みが有効である。
- ・ 喬木村議会の「夜間・休日議会」の運営は、多様な立場・兼業議員が仕事と議員活動を両立するための環境整備であるが、「議員のなり手不足解消」のためには、「夜間・休日議会」の取組だけでなく、議員が自らミニ集会や懇談会等実施することで住民との距離を縮め、後継者育成に努める必要がある。
- ・ 議会改革は数人のキーマンだけでは持続しない。全員協議会において議員全員がしっかり合意形成を図る必要がある。

#### ○ 夜間・休日議会の開催状況

- ・ 市区: 20団体
- ・ 町村: 21団体

(出典)全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」(令和2年12月31日現在)

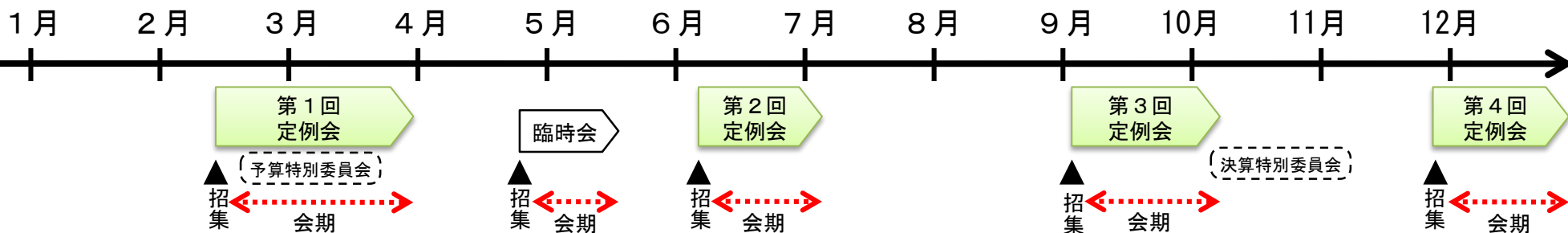
(出典)全国町村議会議長会「町村議会実態調査の概要」(令和2年7月1日現在)

# 勤労者等が参加しやすい会議日程の設定（通年会期制）

□ 通年会期制は平成24年の地方自治法改正で制度化された。多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにする観点から、定例会・臨時会を開催することなく、通年の会期を設け、予見可能性のある形で定期的に会議を開く議会運営を行うことを条例で選択できることとされている。

（従来の会期）

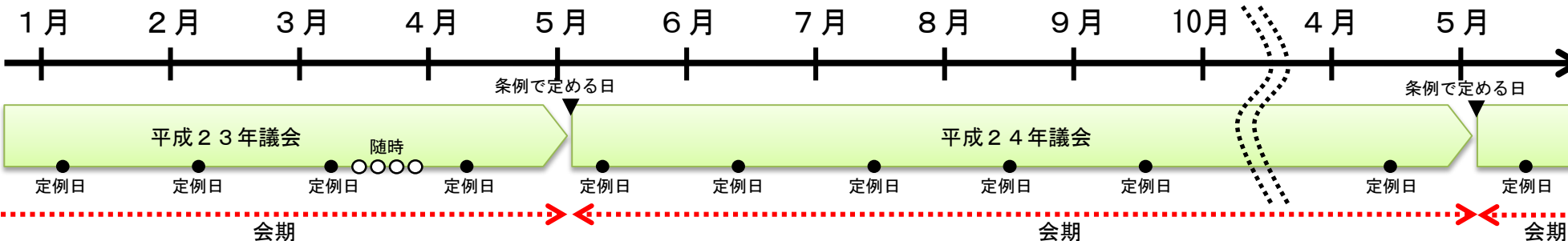
- ・ 議会の招集は、長が告示により行う（地方自治法第101条）。
- ・ 定例会・臨時会の区分があり、定例会の回数は条例で定める（地方自治法第102条第1項・第2項）。
- ・ 会期は毎会期の初めに議会の議決で定める（地方自治法第102条第6項）。
- ・ 定例会・臨時会の会期中、集中的に議会を開催する運用を想定。



（通年会期制）

- ・ 定例会・臨時会の区分はなく、一般選挙後30日以内に長が議会を招集するほか、招集行為は行わない。
- ・ 会期は、原則として、条例で定める日から翌年の当該日の前日までと法定する。
- ・ 条例で、定期的に会議を開く日（定例日）を定める（必要に応じ、定例日以外に随時開催も可）。
- ・ 長等が出席できない正当な理由を議長に届け出たときは、出席義務を解除する。

【運用イメージ】 毎月第2水曜日、18時から20時まで  
 （予算・決算については、2～3月、10～11月に集中審議 → 定例日を集中的に規定するか委員会付託）



○ 地方自治法第102条の2による通年会期を採用している団体数……………1県14市31町村

○ 定例会を条例で年1回と定めている団体数……………2県32市区31町村

出典：総務省「地方自治月報第60号」（令和3年4月1日現在）

- 全国町村議会議長会では、令和4年2月に「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き」を作成し、各議会において適正な議員報酬の水準を設定するに当たっての考え方を提示。

## 「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き」①（ポイント）

### 議員報酬

- 議会・議員の活動量と長の活動量を比較し、議員報酬の水準を考える。（原価方式）
- 議会・議員の活動量について
  1. 議会改革（監視力・政策提言力の向上／地域・住民との連携強化）を進めれば活動量は増える。
  2. 単に活動量を増やすのではなく、その内容が問われる。
  3. 活動量とその内容を住民に示し理解を得ることが重要。
- 議会改革を（さらに）進め、その活動量と内容を住民に示し理解を得ることが、議員報酬の増額につながる。住民の理解がなにより大切。

### 政務活動費

- 政務活動費については、町村議会において、その活用が20%にとどまっている。政務活動費は、議会の監視力・政策提言力を高めるために有用であることから、その導入にあたっての留意事項等を、調査結果を踏まえ示している。

## 「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き」②（原価方式）

$$\frac{\text{議会・議員の活動日数} \quad \underline{\hspace{2cm}} \text{ 日 (①+②+③の合計日数)}}{\text{首長の職務遂行日数} \quad \underline{305} \text{ 日}} \times \text{首長の給料} \quad \underline{\hspace{2cm}} \text{ 円} = \text{議員報酬額} \quad \underline{\hspace{2cm}} \text{ 円}$$

### ○ 議会活動

#### ① 本会議・委員会・協議調整の場・派遣

- ア 本会議
- イ 常任委員会
- ウ 特別委員会
- エ 議会運営委員会
- オ 協議調整の場（全員協議会等）
- カ 議員派遣
- キ 委員派遣

\_\_\_\_\_ ① 日

#### ② 法定外会議・住民との対話等

- ア 法定外会議（任意協議会、会派代表者会議、議員懇談会等）
- イ 議会としての住民対話（議会報告会、住民懇談会、意見交換会等）
- ウ 研修会への出席
- エ 他の自治体からの視察受入れ対応
- オ その他の議会活動

\_\_\_\_\_ ② 日

### ○ 議員活動

#### ③ 日常の議員活動

- ア 上記①・②に付随する活動  
 （議案の精読・作成・提出、一般質問・質疑・討論準備、各種報告書の作成、議会活動に係る調査・研究等）
- イ 議員としての住民対話  
 （請願・陳情対応、住民からの相談対応、情報収集、広報活動等）
- ウ 当該町村や各種団体主催の公的行事への出席
- エ その他の議員活動

\_\_\_\_\_ 時間 ÷ 8 ÷ ③ 日

○ 首長の職務遂行日数                      年間 365日 - 60日（土日、国民の祝日120日 ÷ 2）                      305 日

※ 首長の実際の職務遂行日数を把握できない場合のモデル値である。実際の職務遂行日数を用いてもよい。



「議員報酬・政務活動費の充実にに向けた論点と手続き」③(議会改革の事例)

監視力・政策提言力アップ

議案審議	議会基本条例の制定・運用、議決事件の追加、参考人の招致、専門的知見の活用、一般質問の充実、議員間の自由討議、議員派遣の充実、協議調整の場の積極活用、政務活動費の交付
会議日数	通年会期の導入(運用を含む)、休日・夜間議会
委員会審査	委員会による政策提言、閉会中審査・所管事務調査の拡充、委員派遣の充実、常任委員会の複数所属、特別委員会の増設
活動の検証	議会白書、議会のあり方研究、調査報告書等の発刊
研修	政策立案に係る専門的研修、議員の資質向上に係る研修

地域・住民との連携強化

住民対話	議会報告会、出前議会、ワークショップ、住民懇談会
住民参画	公聴会、政策サポーター、議会モニター、議会アドバイザー
地域連携	産官学との連携、各種団体との意見交換
啓発活動	模擬議会、小中高生との対話、議会主催の講演会
広報広聴	HP・広報紙の充実、議会のデジタル化、広報モニターの活用

その他

国等への要請	意見書提出権の積極的活用
防災・災害対策	議会BCP計画策定、議会災害対策マニュアルの作成

## **2.議会における取組の必要性**

### **(2) 住民に開かれた議会のための取組**

### 長野県飯綱町議会における取組

- 基本情報
  - ・ 人口（令和2年国調） 10,296人
  - ・ 議員（令和4年4月1日現在） 15人（うち女性議員3人）
- 背景
  - ・ 議会の政策立案能力を向上させ、長に政策提案のできる議会力・議員力の向上や議会と住民との協働による政策づくりを目指して創設。
  - ・ 同時に、住民が政策サポーターとして政策的議論に参加することを通じて議会活動に関心を持つことで、政策サポーターの中から議員のなり手が出てくることを期待。
- 政策サポーター制度の概要
  - ・ 常任委員会・全員協議会等で議論をし、議会において2つのテーマを決定。
  - ・ テーマの概略を議会報に発表し、政策サポーターを選任後、常任委員長を座長として、政策サポーター会議において議員と住民で議論を重ねる。
  - ・ 1テーマにつき7～8回程度議論を重ね、提言書にまとめ、議会から町長に対して実現を求めていく。
- 政策サポーターについて
  - ・ 定数は20名以内とし、公募又は議員推薦の者の中から議長が委嘱。飯綱町内在住か否かを問わない。
  - ・ 任期は、委嘱時から当該政策サポーターにおいて議論されるテーマの政策提言が完成するまでの間。再任はしない。
  - ・ 議論のほか、議会及び長の政策についての意見の提言、住民の意見の聴取、アンケート、調査事項への協力等
  - ・ 謝金は、4,000円／回。
- 実績
  - ・ 「集落機能の強化と行政との協働」、「魅力ある農業再生」、「飯綱町の人口増対策」などこれまで10テーマについて計5回の政策サポーター会議を実施し、延べ71名の政策サポーターが参加。
  - ・ 平成26年6月に政策サポーター会議において「集落機能の強化と行政との協働の推進のための政策提言書」がまとめられたことを受け、同年9月に議員提案により、「集落振興支援基本条例」を制定。
  - ・ 令和3年10月17日執行の飯綱町議会議員選挙では、政策サポーターの中から新人1名が立候補し、当選。  
政策サポーター出身者の前職2名も再選したため、同選挙後の議会構成における政策サポーター出身者は3名となった。



## 町村議会における議会モニター制度の事例

### 北海道芽室町議会

（出典）芽室町議会HP

- 基本情報
  - ・ 人口（令和2年国調） 18,048人
  - ・ 議員（令和4年4月1日現在） 16人（うち女性議員3人）
- モニター制度の概要
  - ・ 平成24年度から導入。
  - ・ 「町民により開かれた議会を目指す」という活性化策として導入された。
  - ・ 本会議及び委員会の傍聴などを踏まえ、「議会運営等に関し町民からの意見・提言などを広く聴取し、議会運営に反映すること」としている。
- 実績
  - ・ 平成24年度以降毎年開催。



（実際の様子：地方議会活性化シンポジウム  
2016資料より）

### 北海道栗山町議会

（出典）栗山町議会HP

- 基本情報
  - ・ 人口（令和2年国調） 11,272人
  - ・ 議員（令和4年4月1日現在） 12人（うち女性議員1人）
- モニター制度の概要
  - ・ 平成21年度から導入。
  - ・ 議会の運営等に関し、町民からの要望、提言その他の意見を広く聴取し、町議会の運営に反映させ、もって町議会の円滑かつ民主的な運営を推進することを目的とするもの。
- 実績
  - ・ 平成21年度以降開催。



（実際の様子：栗山町議会HPより）

## ○ 議会モニター制度の採用状況

・ 市：31団体、町村：80団体

（出典）全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」（令和2年12月31日現在）

（出典）全国町村議会議長会「町村議会実態調査の概要」（令和2年7月1日現在）

## 北海道浦幌町議会 ～まちなかカフェDE議会・まちなかおじゃまDE議会～

○ 基本情報

- ・ 人口(令和2年国調) 4,387人
- ・ 議員(令和4年4月1日現在) 11人(うち女性議員1人)

○ 背景

議会の活性化の中で実施した住民アンケート調査において、「議員と住民との距離が遠い」、「議員に伝える場がない」などの意見があったことを踏まえ、議員が住民とふれあい、意見交換できる場を設けることを決定。

○ まちなかカフェDE議会・まちなかおじゃまDE議会の概要

まちなかカフェDE議会は、スーパーの一角などにカフェコーナーを設置し、来訪した住民が、気軽に議員と交流することができる場を設ける取組。併せて、住民アンケートを実施し、住民の声を政策へとつなげていくことを目指す。

まちなかおじゃまDE議会は、議員が、消防団等の各種団体の会合を訪問し、意見交換等を行う取組。

○ 近年の開催実績

・ まちなかカフェDE議会

	開催回数	延べ訪問者数
H29年度	4回	76人
H30年度	4回	82人
R元年度	2回	44人

※R2年度及びR3年度は各4回の開催を予定していたが、新型コロナウイルス感染症の拡大防止の観点から中止。

・ まちなかおじゃまDE議会

	開催回数	延べ訪問者数
H29年度	1回	12人
H30年度	4回	49人
R元年度	1回	10人

※R2年度及びR3年度は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止の観点から開催せず。

○ 成果

まちなかカフェDE議会における住民の意見やアンケート調査の結果を踏まえ、議会から町長に対して、政策提案書「安全・安心なまちづくりを目指す防災体制」を提出するなど、具体的な政策化につなげている。



まちなかカフェDE議会の様子



浦幌消防第1分団と議員のなり手不足について意見交換

## 長崎県小値賀町議会 ～模擬公聴会～

### ○ 基本情報

- ・ 人口(令和2年国調) 2,288人
- ・ 議員(令和4年4月1日現在) 7人

### ○ 取組の概要

定例会における一般質問後に、議事を休憩としたうえで、傍聴者が意見・質問を述べる機会(模擬公聴会)を設定。

- ・ 町内回覧等により、模擬公聴会開催の旨と当日の案件(一般質問の内容)を事前に周知。
- ・ 一つの質問についてのやりとりが終わる毎に休憩とし、休憩中に議長から傍聴者に対して質問等の有無を投げかけ。
- ・ 質問に対しては、その場で執行部又は議員が回答(意見・質問や回答は議事録には載らない)。
- ・ 規則等の改正は行わず、運用により実施。



(実際の様子)

### ○ 契機

- ・ 「議会と語ろう会」(各種団体やグループなどを対象に、テーマを定めて議会とディスカッションを行う取組)において、要望があったもの。

### ○ 近年の開催実績

	開催回数	延べ傍聴者数	延べ発言者数
R元年度	3	87	8
R2年度	3	50	3
R3年度	4	72	11

※コロナ禍においては、傍聴席の数を減らし入場制限を実施。  
 また、別室を準備し、モニターでの視聴も行った。

### ○ 取組の効果等

- ・ 町民からは「議会が、傍聴したり意見を聞くだけの場でなく、自分の意見・感想を発言できる場となり、また、傍聴してみたい気持ちになる」との意見があった。「開かれた議会」の実現に向けた取組が浸透してきたと感じている。
- ・ 発言者・傍聴者が固定化される傾向にあるが、平成29年12月から小学6年生の議会傍聴が始まり、令和3年12月の模擬公聴会で小学生の発言がある等、若年層への浸透も進んでいる。

### ○ 地方自治法(抄)

第百十五条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

2 前項但書の議長又は議員の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない。

第百三十条 傍聴人が公然と可否を表明し、又は騒ぎ立てる等会議を妨害するときは、普通地方公共団体の議会の議長は、これを制止し、その命令に従わないときは、これを退場させ、必要がある場合においては、これを当該警察官に引き渡すことができる。

2 傍聴席が騒がしいときは、議長は、すべての傍聴人を退場させることができる。

3 前二項に定めるものを除くほか、議長は、会議の傍聴に関し必要な規則を設けなければならない。



## 住民と議会との意思疎通の充実（女性模擬議会）

### 富山県南砺市議会【令和元年開催】～第11回南砺市女性議会～

【人口】（令和2年国調）47,937人 【議員】18人（うち女性議員1人） ※令和4年4月1日現在

- 平成21年度から始まった南砺市女性議会は、南砺市女性団体連絡協議会「南砺市さわやかネットワーク」が女性の視点から市政に対して提言を行い、女性リーダーの育成を目的に開催。
- 第11回目となる令和元年は、公募や各団体からの推薦で選ばれた14名の議員が総務文教・民生病院・産業建設の3つの常任委員会に分かれて市内施設の視察研修や現地学習などを実施し、11月13日の本会議では、女性議員からの市政一般に対する質問や、7月10日からの会期中に討議された各常任委員会の委員長報告が行われた。  
一般質問では、6名の女性議員から市長及び教育長に対し、①運転免許証の自主返納、②企業誘致、③防災意識の向上、④在宅医療や介護支援、⑤インフラ整備、⑥子育てなど各委員会毎に話し合った内容について質問や提言を行った。



（6名の女性議員が質問）

※南砺市HPをもとに作成

### 香川県まんのう町議会【平成31年開催】～第10回まんのう町女性議会～

【人口】（令和2年国調）17,401人 【議員】16人（うち女性議員2人） ※令和4年4月1日現在

- 女性ならではの視点から将来のまちづくりや福祉、教育、子育て、環境などの質問をすることで、女性が自分の意見を発表し、町政に参画する機会を創出するとともに、魅力あるまちづくりの推進、男女共同参画社会の実現に向けた人材発掘や女性団体等のネットワークづくり、さらに女性に町政への関心と理解を深めてもらうこと、女性の声や意見を町政に生かしていくことを目的として、平成21年度から開催。
- 第10回目となる平成31年は1月13日に開催し、町の男女共同参画推進員が議長を務め、傍聴者46名が見守る中、町内各公民館運営審議委員会及び小中学校PTAの推薦により選ばれた13名の女性議員が、①避難所指定となっている体育館等のエアコン設置、②町営カフェの設置、③農業後継者対策等、④満濃池（※国指定名勝）周辺を活用した取組、⑤災害防止のための河川内の木竹の除去などについて町長及び教育長に対して質問を行った。



（当日の様子）

※まんのう町提供資料をもとに作成

### ○ 女性模擬議会を開催した団体（令和元年）

・市：10団体、町村：2団体

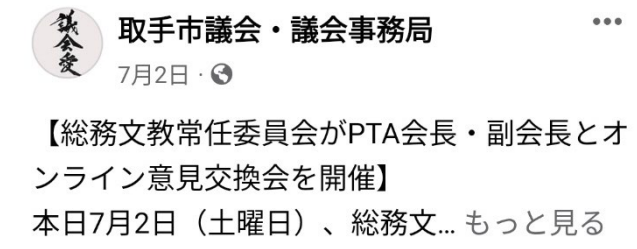
（出典）全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果」（令和2年12月31日現在）

# 住民に対する情報発信の多様化

## 茨城県取手市議会 ～SNSを活用した情報発信～

【人口】(令和2年国調) 104,524人  
【議員】24人(うち女性議員7人)  
※令和4年4月1日現在

- 取手市議会では、SNSを活用して議会情報を積極的に配信。
- 定例会の開催情報だけでなく、住民との意見交換会や視察の内容等、議会情報を幅広く発信している。



(PTAとの意見交換会の模様をSNSで発信)

## 鳥取市議会 ～障害者に配慮した議会中継～

【人口】(令和2年国調) 188,465人  
【議員】32人(うち女性議員5人)  
※令和4年4月1日現在

- 鳥取市議会では、聴覚障害者への情報保障を図る目的で、議会中継等で手話通訳、字幕を導入。
- 本会議に手話通訳者を配置して、手話通訳付き中継映像を作成するとともに、AI音声認識システムを使って会議中の発言を文字化し、①ケーブルテレビ議会中継では手話通訳付き映像の放映を、②インターネットでは手話通訳と字幕付き映像の配信を、③議場では傍聴席に設置したモニターで手話通訳と字幕を表示している。



(傍聴席モニターでの字幕表示の様子)

## 北海道鷹栖町議会 ～広報チラシにおける工夫～

【人口】(令和2年国調) 6,567人  
【議員】12人(うち女性議員1人)  
※令和4年4月1日現在

- 鷹栖町議会では、議員選挙が3期連続で無投票となったことをきっかけに、議会に対する住民の関心を高めるため、週刊誌や家電量販店のチラシをイメージした広報チラシを作製し、定例会の案内等を実施。
- 従前よりも傍聴者数が増加する効果があった。



(家電量販店をイメージした令和4年9月定例会の案内チラシ)

## **2. 議会における取組の必要性**

### **(3) 議長の全国的連合組織等との連携・国の支援**



## 多様な人材の参画を促すための議長会における取組

- 地方制度調査会の議論において、3議長会からは、今後、多様な人材の参画を促すために以下のような取組を行っていくことが表明されている。(第3回専門小委員会(地方6団体ヒアリング)における質問に対する回答)

### 今後の議長会の取組 (地方制度調査会において表明されたもの)

#### ①多様な人材の参画を促すための議会運営上の工夫

##### (i) ハラスメント対策

- 議会におけるハラスメント防止対策について、議員を対象とした研修を実施していく。【全国都道府県議会議長会】【全国市議会議長会】【全国町村議会議長会】
- ハラスメント対策に関する各議会の取組状況を調査し、ハラスメント相談体制のあり方について検討していく。【全国都道府県議会議長会】

##### ハラスメント対策に関する取組事例

福岡県議会では、「福岡県議会における議会関係ハラスメントを根絶するための条例」を制定。県内市町村議会を含めたハラスメント事案について、弁護士等の第三者に相談できる体制を整備。

##### (ii) 処遇の改善

- 町村部では、低額な議員報酬がなり手不足の要因の一つであるが、議員報酬の水準の考え方や、議会の活動量と内容を住民に示して理解を得ることが、結果として議員報酬の見直しに繋がるとする報告書を取りまとめた。今後、報告書の趣旨を各議会に共有していく。【全国町村議会議長会】

#### ②住民の理解・参加を促進するための取組

##### (i) 議会が行う政策形成への住民参加の促進等

- 政策サポーター制度の導入や女性模擬議会の取組等、多様な人材の議会への参画を促す取組について事例集を作成しており、今後も、研修やホームページでの情報提供を通じて、先進事例の各議会への横展開を図っていく。【全国町村議会議長会】

##### 政策サポーター制度 (長野県飯綱町の取組)

長野県飯綱町では、公募等により住民から「政策サポーター」を任命。特定のテーマ(人口減少、農業再生等)について、議員と政策サポーターが議論を行い、町長に提言を提出。政策サポーターOBから議員も誕生。

##### (ii) デジタル技術を活用した情報発信の充実

- 議会のデジタル化に関するアドバイザー制度を創設し、各議会のデジタル化に対しきめ細かい支援を行っていく。【全国都道府県議会議長会】
- 議会のデジタル化をテーマとして議員を対象とした研修フォーラムを開催し、各議会の取組を後押ししていく。【全国市議会議長会】

#### ③全国的な議論の喚起

- 3議長会では、多様な住民が議員に立候補したいと思える環境整備について議論を深めるため、近年、子育てと議員活動の両立に取り組む女性議員や会社員から立候補した議員等の多様な人材を招いてパネルディスカッションを開催しており、今後もこのような取組を行っていく。

【全国都道府県議会議長会】【全国市議会議長会】【全国町村議会議長会】

### **3. 議会の位置付け等の明確化**



## 地方議会の位置付け等の地方自治法での明文化

- 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

### 現行の日本国憲法、地方自治法

#### 日本国憲法

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

- ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

#### 地方自治法

##### 〔議会の設置〕

第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。

- 議会は、議決により団体の意思を決定する機関であると解されている。なお、議会が議決により団体の意思を決定する場合以外の場合は、執行機関が自ら決定したことが団体の意思となる。

### ○「逐条地方自治法」第9版(松本英昭著)

議会は普通地方公共団体の意思決定機関であるが、普通地方公共団体の意思のすべてが議会により決定されなければならないかという点、決してそうではない。普通地方公共団体の場合、意思を決定する機関として議会が、決定された意思を執行し実現する機関として長をはじめ、教育委員会、選挙管理委員会等の執行機関が、それぞれあるが、これらの意思決定機関及び執行機関の権限は法令等によつて規定され、それにしたがつて運用される。そして、意思決定機関としての議会が団体意思を決定する場合の権限は法第九十六条に掲げられているので、議会は同条第一項各号に掲げる事項及び同条第二項の規定により議会の権限とされた事項について議会の議決により団体の意思を決定する。それ以外の場合は、執行機関たる長、各種委員会等が、自己の権限に属する事項につき、自ら決定し（自ら決定したことが団体の意思となる）、これを執行することとなるのであつて、その範囲のものも決して少なくはない。しかしながら、議会は予算の議決及び条例の議決を通じて、そのような事務についてもその意思を及ぼし得るわけであるから、議会が普通地方公共団体の運営全般にわたつての方針を決定するものであるということが出来る。

### ○「憲法」新版(佐藤幸治著)

地方公共団体には、「議事機関」として「議会」が設置され、有権者団の直接選挙する「議員」によつて構成される（九三条）。ここに「議事機関」としての「議会」とは、団体意思の決定を行うための合議制機関のことであつて、地方自治法にいう「議会」のみならず、町村において「議会」に代わつて設置しうるものとされる「選挙権を有する者の総会」（同法九四条）も含むものと解される。

□ 議会基本条例では、議会の基本理念や議員の責務等の議会に関する基本的な事項について定められている例がある。

※議会基本条例は、32道府県(全47都道府県。R4.7.20現在)、544市(全815市。R2.12.31現在)、357町村(全926町村。R3.7.1現在)で制定されている。  
(「令和3年度市議会の活動に関する実態調査結果」「第67回町村議会実態調査結果の概要」、総務省調べより)

## 【長野県議会基本条例】

(目的)

第1条 この条例は、長野県議会（以下「議会」という。）の基本理念及び基本方針、長野県議会議員（以下「議員」という。）の責務、議員活動の原則その他の議会に関する基本的な事項について定めることにより、議会が県民の負託に的確にこたえ、もって県民の福祉の向上及び県勢の発展に寄与することを目的とする。

(基本理念)

第2条 議会は、県の意思決定を担う議決機関としての責任を自覚し、その権能を最大限に活用して地方分権の時代にふさわしい役割を担い、真の地方自治の実現を目指すものとする。

(議員の責務)

第4条 議員は、県民の代表として、県民及び県全体の利益を考え、県民の負託にこたえる責務を有する。

## 【津山市議会基本条例】

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、議会の基本理念及び基本方針を明らかにするとともに、議会及び議員の活動原則、議会運営等の議会に関する基本的事項を定めることにより、議会が市民の負託に的確に応え、もって市民全体の福祉の向上及び市政の発展に寄与することを目的とする。

(基本理念)

第2条 議会は、二元代表制の下における議会の役割を踏まえつつ、市政における唯一の議決機関として市民の意思を市政に反映することにより真の地方自治の実現を目指すものとする。

(議員の政治倫理)

第6条 議員は、市民の負託により市政に携わる権能及び職責を有することを深く認識し、その負託に応えるため、政治倫理の向上及び確立に努めるものとする。

2 (略)

## (参考) 執行機関の義務に関する規定

### 【地方自治法(昭和22年法律第67号)】

第百三十八条の二 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

#### ○「逐条地方自治法」第9版(松本英昭著)

本条は、普通地方公共団体のすべての執行機関が、その権限に属する事務を管理し、及び執行するに当たってのよるべき根本基準を規定したものである。この規定は、昭和二十七年の改正において規定されたものであり、執行機関がその任務を遂行してゆこうへの極めて当然の心構えを明らかにしたものであるが、その背景には、戦後の地方公共団体の運営の実際に徴するに、地方公共団体のそれぞれの執行機関が、自己の職務権限を誠実に執行するという点に欠けるうらみがないわけではなく、或いはその執行を怠り、或いは権限を逸脱し、或いは拘束を受くべからざるものの拘束を受けて特定の利益に奉仕する等のことに起因して、執行が公正妥当になされているとは必ずしも称し得ないものも少なくない実情があったとされている。

#### ○「逐条研究 地方自治法Ⅲ」(今村都南雄、辻山幸宣 編著)

本条は、普通地方公共団体のすべての執行機関が、第一に、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務について、第二に、法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体および国、他の地方公共団体その他公共団体の事務について、「自らの判断と責任において」誠実に管理し執行しなければならないという、執行機関の「よるべき根本基準」を示したものである。また、この規定について、「極めて当然の心構えを明らかにしたもの」とされ、判例でも法律的義務というよりはむしろ道徳的要請にすぎないと判示されているが、現行の地方自治制度における執行機関の「根本基準」にふさわしい内実を求める観点からすれば、それを単なる心構えや道徳的要請にとどめてしまうことは消極的にすぎると思われる。

#### ○「改正地方制度資料第八部」※昭和27年地方自治法改正時の国会答弁

鈴木(俊)政府委員 (第138条の2について) とかく議会の常任委員会と執行機関の当該部局との関係におきまして、相互に円満に協力し合っていると申せばそうも申せるわけですが、時といたしましては、本来執行機関の責任に属しますようなことに関しましても、常任委員会が関与する、あるいはむしろ、今度は執行機関の側から、あらかじめ常任委員会の方に相談して、責任を常任委員会にかぶせたような形において執行する。こういうような運営を行われている例が少くないのでございます。そういうことの結果といたしまして、やはり執行機関の側におきましては、自己の責任について明確にこれを意識せずして行うということになりまして、どうも執行機関としての本来の職責を果すという点において欠けるような事例も、間々見受けるのでありまして、そういうような見地から、執行機関は執行機関としての立場から、団体の事務を誠実に管理し、これを執行しなければならないと明確に規定し、そういう心構えで執行の任に当たってもらうこういう考え方であるのであります。



□ 議長会の報告書・決議や報道等において、一部の議会や議員による不適切な行為が指摘されている。

### 【参考】都道府県議会制度研究会報告書（令和2年3月 全国都道府県議会議長会）

投票率の低下は、住民が抱く議員像にも関係していると考えられる。住民が議員に接触する機会は限られている。住民の議員像は主にメディアやSNS等による情報によって形成されるが、一部議員の不祥事が住民の議員像をつくる上で大きな影響を及ぼしてきた。それを修正するのは至難の業であるが、議員のステレオタイプな像を塗り替えるには、住民に対して議会や議員活動についての価値や、役割（やりがい）の重要性について広報することが緊要と考えられる。（略）

### 【参考】政務活動費の透明性の向上に関する決議（平成29年1月 全国市議会議長会）

政務活動費については、一部の地方議会において私的流用や不適切な使用など不正受給事案が相次いで明らかとなり、地方議会や議員活動に対する住民の信頼が大きく揺らいでいる。（略）

### 【参考】議会や議員の不適切な行為等について報道されている事例

- 千葉県市原市議会では、前議長が複数の市職員にパワハラやセクハラ行為をしたとして、市議会において議員辞職勧告決議案が可決された。（令和4年9月）
- 滋賀県高島市議会では、議員が政務活動費を使って上京したが、実際には行っていない往訪記録を視察報告書に記載したとして、市議会において辞職勧告決議案が可決された。（令和4年8月）
- 千葉県議会では、議員の遅刻や早退、議会中の居眠り等の行動がテレビ番組で報じられ、苦情が多数寄せられた。（令和4年8月）
- 東京都東村山市議会では、一部の議員が質問を執行部の職員に作らせていた疑惑が議会において問題となった。（令和3年9月）

## **4.立候補環境の整備**

- 地方議員への立候補や議員としての職務を行うことは、公民権行使の保障の対象になると考えられ(労働基準法第7条)、労働者が使用者の承認を得ないで公職に就任したことを理由に懲戒解雇することは許されないとされている(判例)。
- ただし、公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合のように、労働者が公職についたため、労働関係が維持出来なくなったことを理由として解雇等を行うことまでは禁止されていないとも解されている。

### 【労働基準法（昭和22年法律第49号）】

第七条 使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

#### ○労働基準法上－労働法コンメンタール3－〔令和3年版〕（厚生労働省労働基準局 編）（抄）

被選挙権について、これが公民としての権利に含まれることは当然であるが、「被選挙権の行使」の範囲については問題がある。すなわち、厳密には「被選挙権の行使」は立候補届出のための行為に限られることとなるが、当選のために必要な法定期間中の選挙運動は、被選挙権の行使に必然的に伴うものとして広く公民権に含ませて考えるべきであろう。しかし、自らの被選挙権の行使でない他の立候補者のための選挙活動は、「被選挙権の行使」に含めることはできない。（中略）

なお、市会議員等の公職への就任について使用者の意思にかからしめることは、労働者の公民権の行使の自由を制限するものであって許されないところであり、裁判例も、公職への就任を会社に対する届出事項とするにとどまらず、使用者の承認にかからしめ、労働者がその承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する旨の就業規則の定めについて、「労働基準法七条が、特に、労働者に対し労働時間中における公民としての権利の行使及び公の職務の執行を保障していることにかんがみるときは…右労働基準法の規定の趣旨に反し、無効のものと解すべきである。」（最高裁第二小法廷判決 昭三六年（オ）第一二二六号 十和田観光電鉄事件）としている。（中略）

公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、当該労働者を休職にしたり、解雇したりすることができるかという問題がある。…（中略）…本条は正常な労働関係を前提として労働者の公的活動との調和を図る趣旨のものであり、また、文理上も不利益取扱いの禁止まで含まれているとは考えられないので…（中略）…解雇しても本条違反は成立しないと解すべきである。裁判例でも、「同規定は、…労働者が公職についたため、使用者の立場からその労働関係が維持出来なくなったことを理由としてこれを解雇することまで禁止するものではない。」としたものがある（長崎地裁判決 昭四二年（ヨ）第一六五号 宝酒造島原工場事件ほか）。

#### ○労働法〔第12版〕（菅野和夫著）

「公民としての権利」とは、公職選挙の選挙権・被選挙権、最高裁判所裁判官の国民審査、地方自治法上の住民の直接請求、特別法の住民投票などであり、「公の職務」とは、各種議会の議員、労働委員会の委員、検察審査員、公職選挙の選挙立会人、裁判所・労働委員会の証人などの職務とされている。（中略）

従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する、と定める就業規則条項は、公民権保障規定の趣旨に反し無効である。しかし、「公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合」には、普通解雇は許容されうる。

- 裁判員制度においては、裁判員であること等を理由とした不利益取扱いは禁止されている（裁判員法第100条）。これにより、公の職務の執行に必要な時間が著しく長期にわたり、労働者の公的活動と本来の労働とが両立し得ないような場合でも、労働者の解雇等が禁止される。
- （裁判員が参加して行われた裁判の多くは、審理日数5日前後で終結している（最高裁HPより））

【裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（平成16年法律第63号）】

（趣旨）

第一条 この法律は、国民の中から選任された裁判員が裁判官と共に刑事訴訟手続に参与することが司法に対する国民の理解の増進とその信頼の向上に資することにかんがみ、裁判員の参加する刑事裁判に関し、裁判所法（昭和二十二年法律第五十九号）及び刑事訴訟法（昭和二十三年法律第三十一号）の特則その他の必要な事項を定めるものとする。

（不利益取扱いの禁止）

第百条 労働者が裁判員の職務を行うために休暇を取得したことその他裁判員、補充裁判員、選任予定裁判員若しくは裁判員候補者であること又はこれらの者であったことを理由として、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

○法曹時報第61巻第2号 「「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」の解説（5・完）」（辻裕教著）（抄）

「不利益な取扱い」とは、労働者がその取扱いを受けなければ得られたであろう地位・状態と受けた後の地位・状態を比較して、後者が前者に比べて不利な場合の当該取扱いを指し、法律行為のほか、事実上の行為も含まれ、労働者が公務員の場合は、行政処分も当然含まれる。また、作為であるか不作為であるかを問わない。

「不利益な取扱い」には、例えば、

- ・解雇すること
  - ・退職又は正社員をパートタイム労働者等の非正規社員とするような労働
  - ・自宅待機を命ずること
  - ・降格させること
  - ・減給をし、又は賞与等において不利益な算定を行うこと
  - ・不利益な配置の変更を行うこと
  - ・就業環境を害すること（業務に従事させない、専ら雑務に従事させる等の行為はこれに該当する。）
- などが該当する。

（中略）

裁判員等の職務を行うについては、労働基準法第7条の適用があるが、同条は、労働関係の存在を前提として、使用者が労働者に対し公務執行に必要な時間を与えることを拒むことを禁止するとどまり、不利益取扱いの禁止まで含まれているとは解されていない。本条が必要とされる所以である。

もっとも、必要な時間は与えられても、後に至りその時間を請求したという理由で解雇されてしまうようなことでは法（労働基準法）の目的が達せられないので、かかる解雇を禁止することも労働基準法第7条の趣旨に含まれるとされるが、公の職務の執行に必要な時間が著しく長期にわたり、労働者の公的活動と本来の労働とが両立し得ないような場合においては、同条の下では当該労働者を休職にしたり解雇したりすることは許されると解されている。たとえこのような場合に至ったときでも労働者が保護されるように、本条が設けられたものである。



□ 裁判員制度創設時には、「裁判員休暇」について検討されたものの、使用者側の負担等を考慮し、制度化されなかった。

※ 法定休暇制度を創設した場合、「不利益取扱いの禁止」との違いとしては以下のようなものが考えられる。

①有給休暇として制度化することが可能である

②休暇を取得した日について、年次有給休暇の付与条件における計算上、出勤したものとして取り扱うことが可能である  
(年次有給休暇は、勤続年数に応じて、一定の日数以上出勤した労働者に対して付与される)

○平成16年4月2日 衆議院法務委員会 議事録(抄)

下村委員 (略)今の国民の負担の問題で、休暇の問題について伺いたいと思いますけれども、会社勤めなどのサラリーマンにとっては、裁判員となるために休暇をとることができるかどうかということは非常に重要な問題であります。休暇をとることができないとなると、サラリーマンが裁判員に選ばれた場合、無理を強いるということになるわけでございます。それが一日二日であればまだとれるでしょうけれども、一週間とかあるいはそれ以上ということになると、これは本人にとっても会社にとっても大変な負担になるわけでもございます。そもそも、サラリーマンが裁判員となるために休暇をとるということを、きちっとこれは国の方で施策として対応してもらわないと、実際は裁判員になれないということになるのではないかと思います、これについてお伺いしたいと思います。

山崎政府参考人 労働者が裁判員としてその職務を行うにつきましては、労働基準法七条という規定がございまして、この適用があるというふうに考えているわけでございます。これによりまして、労働者が裁判員の職務を行う場合には、労働時間中であっても、そのために必要な時間は職場を離れることができるということになるというふうに考えているわけでございます。また、この法案で、労働者が裁判員の職務を行うために休んだことなどを理由として事業主が解雇その他不利益な取扱いをすることを禁ずる旨の規定、これを置いているわけございまして、この二つをあわせて手当をしておけば、裁判員として出頭していただきやすい、そういうような手当ができているのではないかというふうに思っているわけでございます。

下村委員 ただ、公務員と違って民間企業では、そうはいつでも、簡単に休むことはなかなかできない。先ほども言いましたように、一日二日ならともかく、もっと長引くということであると、これはやはり大変だという思いをされる方が大半だと思うんですね。そういう意味では、新たに裁判員休暇の制度を創設すべきである、特に有給で休暇をとることができる制度を設けるべきである、こういう意見もあるわけでございます。この点について、考えを伺いたいと思います。

山崎政府参考人 ただいま御指摘のような意見があることも私どもも承知はしておりますけれども、検討はいたしました。ただ、この点につきましては、有給休暇制度を設けるといことになりまして事業主側の負担を強いるわけございまして、事業主側も大きいところから小さいところまでさまざまございまして、これを一律に負担をかけるということがいいのかどうか、こういう点も我々は考慮をいたしまして、やはりこの制度を設けるのは慎重に考えるべきではないかというふうな結論に至ったということでございます。

□ 立候補環境の整備について、事務局において経済団体へのヒアリングを行った結果は以下のとおり。

### 経済団体へのヒアリング結果

#### （日本商工会議所）

- 議員のなり手不足に関する問題意識は理解するものの、人手不足が深刻になっており、中小企業からすると、従業員が職場を離れることに対して負担感がある。
- 立候補環境の整備は、議員のなり手不足に対する施策として、その有効性がどれだけ企業に理解されるかという疑問がある。労働者の立候補を増やすためには、まずは休日・夜間議会など、議会独自の取組を進めていく必要があるのではないか。

#### （中小企業団体中央会）

- 議員への立候補を後押しすることは重要であると考える。
- 立候補に伴う休暇制度の必要性は理解するものの、事業主負担（無給休暇であっても事業主による社会保険料の負担は必要）をどうするかという問題がある。

#### （日本経済団体連合会）

- 地方議会議員のなり手不足対策の重要性は理解するものの、まずは休日・夜間議会の活用等、自治体側の努力が重要ではないか。
- 法定の選挙期間中の立候補休暇（有給）を一律に義務化することは、ノーワークノーペイの原則に反するため反対する。
- 一方、法定の選挙期間中の立候補休暇（無給）については、現在でも労働基準法第7条の公民権行使の保障が及ぶ範囲内と理解しており、これを明確に制度化することには異論はない。

【参考】労働基準法（昭和22年法律第49号）

（公民権行使の保障）

第七条 使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合においては、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

- 各企業の就業規則において、独自の休暇制度を定めることが可能となっている。
- 就業規則で定める独自の法定外休暇について、無給とするか有給とするかは各企業の判断によることとなる。

**【労働基準法(昭和22年法律第49号)】**

(作成及び届出の義務)

第八十九条 常時十人以上の労働者を使用する使用者は、次に掲げる事項について就業規則を作成し、行政官庁に届け出なければならない。次に掲げる事項を変更した場合においても、同様とする。

- 一 始業及び終業の時刻、休憩時間、休日、休暇並びに労働者を二組以上に分けて交替に就業させる場合においては就業時転換に関する事項
- 二～十 (略)

**【モデル就業規則(令和3年4月版 厚生労働省作成)】**

(裁判員等のための休暇)

第30条 労働者が裁判員若しくは補充裁判員となった場合又は裁判員候補者となった場合には、次のとおり休暇を与える。

- ① 裁判員又は補充裁判員となった場合 必要な日数
- ② 裁判員候補者となった場合 必要な時間

(休暇等の賃金)

第41条 (略)

2 産前産後の休業期間、育児時間、生理休暇、母性健康管理のための休暇、育児・介護休業法に基づく育児休業期間、介護休業期間、子の看護休暇期間及び介護休暇期間、慶弔休暇、病気休暇、裁判員等のための休暇の期間は、【無給 / 通常】の賃金を支払うこととする。

3 (略)

- 各企業の就業規則において、法定外休暇として「裁判員休暇」を設けている事例がある。
- 平成21年5月に始まった裁判員制度について、制度開始前に日本経済団体連合会が行った調査では、「裁判員休暇」の導入予定等の状況は以下のとおり。

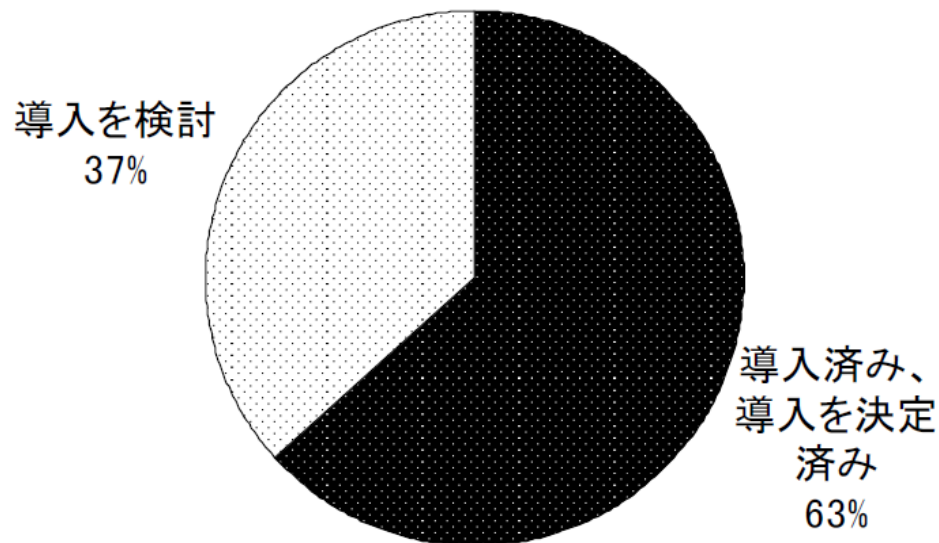
【裁判員休暇制度アンケート集計結果（2008年9月17日 （一社）日本経済団体連合会）】

#### アンケート概要

- 2008年7月14日送付、8月20日締切
- アンケート送付先 経済法規委員会（197社） 回答数…93社

#### Q.裁判員のための特別休暇制度等の導入状況

①導入済み、導入を決定済み	59社	63%
②導入を検討	34社	37%
③導入する予定はない	0社	0%



## **5.議会のデジタル化**

### **(1) 議会へのオンラインによる出席**

## 1. 議会運営に関するもの

団体区分	団体数	議会運営におけるデジタル技術及びデータ活用の事例					
			インターネット等で 中継・録画配信	タブレット端末による ペーパーレス化	各種会議・視察の オンライン化	電子採決・ 投票システム導入	その他
都道府県	47	47 (100%)	47 (100%)	28 (60%)	20 (43%)	1 (2%)	14 (30%)
指定都市	20	20 (100%)	20 (100%)	9 (45%)	3 (15%)	1 (5%)	9 (45%)
市区(指定都市除く)	795	761 (96%)	692 (87%)	465 (58%)	204 (26%)	177 (22%)	125 (16%)
町村	926	549 (59%)	375 (40%)	245 (26%)	68 (7%)	34 (4%)	75 (8%)
全団体	1,788	1,377 (77%)	1,134 (63%)	747 (42%)	295 (16%)	213 (12%)	223 (12%)

※試行段階のもの等、導入を現に予定している団体を含む。

### その他の事例

- 傍聴人向けのモニターに本会議の発言をリアルタイムで字幕表示するシステムを導入
- 市民へのアンケートをGoogleフォームで実施

## 2. 議会事務局の業務に関するもの

団体区分	団体数	議会事務局の業務におけるデジタル技術及びデータ活用の事例			
			グループウェアや ビジネスチャット 導入	音声認識システム による会議録作成	その他
都道府県	47	31 (66%)	17 (36%)	5 (11%)	15 (32%)
指定都市	20	13 (65%)	8 (40%)	2 (10%)	5 (25%)
市区(指定都市除く)	795	545 (69%)	361 (45%)	200 (25%)	120 (15%)
町村	926	340 (37%)	185 (20%)	141 (15%)	65 (7%)
全団体	1,788	929 (52%)	571 (32%)	348 (19%)	205 (11%)

※試行段階のもの等、導入を現に予定している団体を含む。

### その他の事例

- 災害時や緊急時に、SNSのグループで情報共有を実施
- 共有カレンダーによる正副議長出席会議のスケジュール管理

## 3. 情報発信・住民参加に関するもの

団体区分	団体数	情報発信や住民参加等におけるデジタル技術やオープンデータの活用事例			
			SNSアカウントや アプリによる情報 配信	議決結果や賛否 一覧等のオープン データ公開	その他
都道府県	47	34 (72%)	26 (55%)	11 (23%)	6 (13%)
指定都市	20	13 (65%)	13 (65%)	3 (15%)	5 (25%)
市区(指定都市除く)	795	330 (42%)	230 (29%)	117 (15%)	49 (6%)
町村	926	140 (15%)	69 (7%)	66 (7%)	16 (2%)
全団体	1,788	517 (29%)	338 (19%)	197 (11%)	76 (4%)

※試行段階のもの等、導入を現に予定している団体を含む。

### その他の事例

- 住民との意見交換会や議会報告会をオンラインで実施
- 議会広報紙にQRコードを掲載し、YouTube上の議会中継等へのアクセスを容易化



## 地方議会へのオンライン出席について①

- 新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、地方議会への「オンライン出席」を検討する地方公共団体があり、その実施の可否について、地方公共団体・マスコミ等から問い合わせがあった。
- このため、令和2年4月に地方議会（本会議・委員会）への「オンライン出席」についての考え方に係る通知を发出（技術的助言）。

### （基本的な考え方）

- ➡ 議会の審議及び決定には、住民の代表者である議員が確実に参加することが不可欠。また、その審議及び決定の状況を住民にも公開すべきもの。
- ➡ 議会の本会議における表決は団体意思を決定する行為であるのに対し、委員会は本会議における予備的審査を行うものであり、地方自治法の規定ぶりも異なる。

	本会議	委員会
定足数/表決の要件	「出席」と規定 （地方自治法第113条、第116条第1項） = 「議場にいること」と解釈	「条例で定める」と規定 （地方自治法第109条第9項） = <b>オンライン開催が可能である旨通知を发出</b>

※国会については、本会議、委員会いずれも「出席」と規定（憲法第56条第1項、国会法第49条、第50条）

### （通知の考え方）

- ① 各団体の条例・会議規則等について必要に応じて改正等の措置を講じ、新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から、委員会への開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合に、いわゆるテレビ電話会議システムにより、委員会を開催することは差し支えない。
- ② その際には、現に会議室にいる状態と同様の環境をできる限り確保する必要があるため、議事の公開の要請への配慮、議員の本人確認や自由な意思表示の確保等に留意するとともに、情報セキュリティ対策も適切に措置。
- ③ 地方自治法第113条、第116条第1項に規定する本会議への「出席」については、現に議場にいることと解されている。

## 地方議会へのオンライン出席について②

### 【地方自治法(昭和22年法律第67号)】

第百一条 普通地方公共団体の議会は、条例で、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会を置くことができる。

②～⑦ (略)

⑨ 前各項に定めるもののほか、委員の選任その他委員会に関し必要な事項は、条例で定める。

第百十三条 普通地方公共団体の議会は、議員の定数の半数以上の議員が出席しなければ、会議を開くことができない。(略)

第百十六条 この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

② (略)

### 【新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について

(令和2年4月30日 総行行第117号 総務省自治行政局行政課長通知)

問 新型コロナウイルス感染症対策のため、委員会をいわゆるオンライン会議により開催することは差し支えないか。

答 議会の議員が委員会に出席することは不要不急の外出には当たらないものと考えられるが、各団体の条例や会議規則等について必要に応じて改正等の措置を講じ、新型コロナウイルス感染症のまん延防止措置の観点等から委員会の開催場所への参集が困難と判断される実情がある場合に、映像と音声の送受信により相手の状態を相互に認識しながら通話をすることができる方法を活用することで委員会を開催することは差し支えないと考えられる。

その際には、現に会議室にいる状態と同様の環境をできる限り確保するため、議事の公開の要請への配慮、議員の本人確認や自由な意思表示の確保等に十分留意するとともに、情報セキュリティ対策を適切に講じる必要がある。

なお、法第113条及び法第116条第1項における本会議への「出席」については、現に議場にいることと解されているので、念のため申し添える。

## 1. 委員会の「オンライン出席」について

○ 令和4年1月に、全都道府県・市区町村の議会に対して、委員会のオンライン開催の状況等についてアンケート調査を実施。

## 2. 委員会条例や会議規則の改正とオンライン委員会の開催状況（令和4年1月1日時点）

### ① 条例等の改正状況

団体区分	団体数	条例又は会議規則等を改正済み <sup>※2</sup>				改正予定
		条例	会議規則	その他 <sup>※1</sup>		
都道府県	47	13 (27.7%)	12 (25.5%)	0 (0%)	1 (2.1%)	13 (27.7%)
指定都市	20	6 (30.0%)	5 (25.0%)	3 (15.0%)	0 (0%)	3 (15.0%)
市区(指定都市除く)	795	71 (8.9%)	66 (8.3%)	46 (5.8%)	0 (0%)	109 (13.7%)
町村	926	45 (4.9%)	43 (4.6%)	18 (1.9%)	0 (0%)	60 (6.5%)
全団体	1,788	135 (7.6%)	126 (7.0%)	67 (3.7%)	1 (0.1%)	185 (10.3%)

○ 委員会をオンライン開催できるように条例等を改正した団体は、135団体(全団体の7.6%)。

(参考)令和3年1月1日時点(前回調査)では、34団体(全団体の1.9%)。

※1 「その他」の1団体は、規程改正で対応。

※2 条例・会議規則・その他(規程)のいずれかを改正した団体。

### ② 条例等を改正した団体におけるオンライン委員会の開催状況

団体区分	実際に開催した団体	試行した団体 <sup>※3</sup>
都道府県	3	2
指定都市	2	0
市区(指定都市除く)	18	18
町村	12	9
全団体	35	29

○ 実際にオンライン委員会を開催した団体は、35団体(全団体の2.0%)。

(参考)令和3年1月1日時点(前回調査)では、4団体(全団体の0.2%)。

※3 「試行した団体」とは、「実際に開催した団体」以外で、オンライン委員会の模擬開催を行った団体を指す。

### 3. オンライン委員会を実際に開催した35団体の状況

#### ① オンライン開催の要件の規定状況

- 委員会をオンライン開催する主な要件は、「感染症のまん延」(32団体)、「災害の発生」(26団体)の他、「委員長が必要と認めるとき」、「やむを得ない理由」、「その他特別の事由」等により委員会の開会場所への参集が困難な場合とされている。
- 委員会をオンライン開催する要件として、「育児・介護」を含めている団体もある(10団体)。

#### ② オンラインによる出席者の範囲(複数回開催した団体があるため、複数回答を可としている。)

- オンライン委員会の開催に際し、実際にオンラインにより出席した者の範囲は、
  - ・一部の委員がオンライン出席(委員長及び他の委員は議場で出席)(27団体)
  - ・委員はオンライン出席、委員長は議場で出席(4団体)
  - ・委員長及び委員全員がオンライン出席(11団体)となっている。

(参考) 委員会条例や会議規則の改正とオンライン委員会の開催状況 (令和4年1月1日時点)

○ 委員会をオンライン開催できるようにするための条例等の改正状況と実際の開催状況(団体数・人口ベース)は、以下のとおり。

## ① 条例等の改正状況

(団体数)

団体数ベース			
団体区分	団体数	条例又は会議規則等を改正済み <sup>※1</sup>	改正予定
都道府県	47	13 (27.7%)	13 (27.7%)
指定都市	20	6 (30.0%)	3 (15.0%)
市区(指定都市除く)	795	71 (8.9%)	109 (13.7%)
町村	926	45 (4.9%)	60 (6.5%)
市区町村計	1,741	122 (7.0%)	172 (9.9%)

(万人)

人口ベース			
団体区分	人口 <sup>※3</sup>	条例又は会議規則等を改正済み <sup>※1</sup>	改正予定
都道府県	12,615	5,827 (46.2%)	2,353 (18.7%)
指定都市	2,780	826 (29.7%)	611 (22.0%)
市区(指定都市除く)	8,796	1,001 (11.4%)	1,384 (15.7%)
町村	1,039	68 (6.6%)	79 (7.6%)
市区町村計	12,615	1,895 (15.0%)	2,074 (16.4%)

## ② 条例等を改正した団体におけるオンライン委員会の開催状況

(団体数)

団体数ベース			
団体区分	団体数	実際に開催した団体	試行した団体 <sup>※2</sup>
都道府県	47	3 (6.4%)	2 (4.3%)
指定都市	20	2 (10.0%)	0 (0%)
市区(指定都市除く)	795	18 (2.3%)	18 (2.3%)
町村	926	12 (1.3%)	9 (1.0%)
市区町村計	1,741	32 (1.8%)	27 (1.6%)

(万人)

人口ベース			
団体区分	人口 <sup>※3</sup>	実際に開催した団体	試行した団体 <sup>※2</sup>
都道府県	12,615	1,364 (10.8%)	643 (5.1%)
指定都市	2,780	349 (12.6%)	0 (0%)
市区(指定都市除く)	8,796	338 (3.8%)	258 (2.9%)
町村	1,039	19 (1.8%)	17 (1.6%)
市区町村計	12,615	707 (5.6%)	275 (2.2%)

※1 条例・会議規則・その他(規程)のいずれかを改正した団体。

※2 「試行した団体」とは、「実際に開催した団体」以外で、オンライン委員会の模擬開催を行った団体を指す。

※3 令和2年国勢調査の数値。

- 「委員会のオンライン開催における課題・論点」「本会議のオンライン開催を行うとした場合に考えられる課題・論点」について、既に委員会のオンライン開催を実施又は試行した団体からのヒアリング結果は以下のとおり。

### 1. 委員会のオンライン開催を行う上での課題・論点

#### (表決について)

- ・ リアル開催の場合、起立表決や挙手表決で一斉に賛否確認を行っている。これに対し、オンライン開催の場合、画面上での挙手による賛否確認を基本とし、挙手していない場合には、音声が届いていない可能性があるため、個別に確認を行っている。
- ・ 個別に賛否確認を行うことにより時間がかかるほか、一斉に賛否確認ができないことで投票行動に影響を与える可能性がある。

#### (通信が途切れた場合の取扱いについて)

- ・ 音声が届き取りにくい事象があった。
- ・ 通信が途切れた場合の取扱いを整理する必要がある。  
(例：休憩とする、発言順を後に回す、必要に応じて個別に協議等)

#### (議事の進行について)

- ・ 委員長、副委員長と議会事務局は、議会運営上密なやりとりが必要となるため、それぞれが異なる場所からオンラインで参加することは難しい。

### 2. 本会議のオンライン開催を行うとした場合に考えられる課題・論点

#### (表決について)

- ・ 本会議では委員会よりも議員数が多くなるため、個別に賛否確認を行う場合、さらに時間を要する可能性がある。
- ・ 投票による表決や選挙をオンラインでどのように行うかについて、新たなシステムの導入を含めて検討する必要がある。

#### (通信環境について)

- ・ 本会議場に十分な通信設備等がないため、議場と議場外をつなぐ形（ハイブリッド型）でのオンライン開催を行うには、議場の環境整備が必要となる。

#### (議事の公開等について)

- ・ 本会議では委員会よりも議員数が多くなるため、オンライン開催をした場合、議員が一つの画面に映りきれない可能性がある。その場合、議員が議事に参加しているのか確認が難しくなるほか、会議の公開原則をどのように満たすのかを検討する必要がある。

※委員会については、法律上議事の公開原則は規定されていないが、本会議については地方自治法第115条において議事の公開原則が規定されている。



□ 委員会のオンライン開催における課題・論点については、全国都道府県議会議長会(都道府県議会デジタル化専門委員会)が検討・整理している。

## オンライン委員会の意義とパターンの整理

令和4年4月22日  
都道府県議会デジタル化専門委員会報告書  
(概要)より

### オンライン委員会の意義

- ◎ コロナ禍や災害時などにおいても、審議を実質的に深める場である委員会を開会できるようになること
  - ◎ コロナ禍における濃厚接触や、育児、介護などの個別理由により委員会審査に出席したくてもできない議員が委員会に出席できるようになること
- 有識者から意見聴取を行う場や、議案説明会、執行部との勉強会などをオンラインを活用して開催することは、効果的に議会審議を行う上で有効であり、オンライン委員会の実施に向け、議員や職員がデジタル技術に慣れる方策ともなる。離島や、議会から離れた地域に住む議員にとっては、災害時等に集まる時間が不要となるなどオンラインは有効なツールとなる。

### オンライン委員会におけるパターンの整理

- 今回の検討に当たっては、委員会の構成メンバーである正副委員長や委員の出席状況により、AからCの三つのパターンに整理

	パターンA (ハイブリッド型)	パターンB (ハイブリッド型)	パターンC (完全オンライン型)
正副委員長	委員会室	(委員長又は正副委員長が) オンライン	オンライン
委員	(一部又は全委員が) オンライン	(一部又は全委員が) 委員会室	〃
議会事務局	委員会室	委員会室	〃
執行部	〃	〃	〃
傍聴者	〃	〃	〃

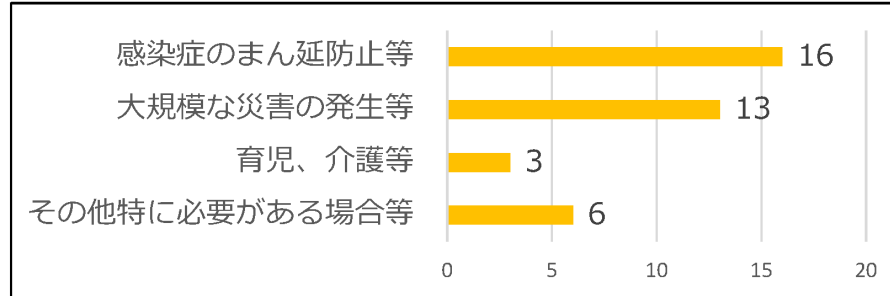
(注) A～Cのいずれのパターンでも、委員会の議事内容は、議案について執行部からの説明が行われ、委員と執行部との質疑応答の後、討論、採決が行われるものとする。

- パターンA、Bは、委員や正副委員長の一部が、コロナの濃厚接触者と認定又は育児、介護などの個別理由により委員会室に行けないため、自宅等からオンラインで委員会に出席する場合
- パターンCは、コロナ禍において、ほとんどの出席者が濃厚接触者と認定されたりするなどにより、出席者が委員会室に集まることが困難な場合

## 報告書のポイント①

### オンライン委員会開会の事由

- これまでオンライン委員会の環境整備を行ったのは16都府県（15都府県の委員会条例及び埼玉県の委員会規程）
- 16都府県の開会の事由を整理すると次のとおり



- 育児、介護を行う議員が、委員会にオンラインで出席するか、欠席するかは、基本的には委員会審査中に育児や介護に従事しなければならないかどうかを判断基準（乳幼児や介護が必要な者を第三者に預け委員会審査には参加できるが、その預け先までの送迎時間を含めると委員会室まで行けないとき等はオンラインで出席、委員会審査中も育児や介護に従事する必要がある場合等は委員会を欠席）

### オンライン委員会開会の手続

- パターンA、Bは、委員等の個別事由により、オンライン委員会を開会することとなるため、オンライン出席を希望する委員等からの請求による次の四つの手続が考えられる。

#### 委員長がオンライン委員会の開会を決定する方法

- ・委員等がオンライン出席を希望することを請求し、委員長がオンライン委員会の開会を決定後、オンライン出席を希望する委員等が申請し、委員長が許可
- ・委員等がオンライン出席を希望することを請求し、委員長がオンライン委員会の開会を決定後、オンライン出席を希望する委員等が届出

#### オンライン出席を希望する委員等が委員長に申請（届出）する方法

- ・オンライン出席を希望する委員等が申請し、委員長が個別にオンライン出席を許可
- ・オンライン出席を希望する委員等が個別に届出

- 事務局のオンライン委員会開会の準備を考慮すると、委員からの正式な申請又は届出は直前になったとしても、可能性を含めた事前の連絡を早めに行うことが好ましい。

- パターンCは、ほとんどの出席者が新型コロナウイルスの濃厚接触者と認定されたり、職員がコロナに集団感染し庁舎が閉鎖されるなど委員会室に集まることが困難という理由により、委員長がオンライン委員会の開会を決定することとなるため、上記のような委員等からの申請や届出は不要とすることも考えられる。

## 報告書のポイント②

赤囲みは、「本人確認の方法」「特定の第三者による関与がないことの担保」に関連する部分

### オンライン出席委員の本人確認と周辺環境

- 本人確認は、パターンA～Cのいずれでも、あらかじめ委員に通知したID、パスワードによるログインが行われているか、画面上に委員が映り本人の音声であるか等を行うことが必要
- オンライン出席者の周辺環境は、パターンA～Cのいずれでも、委員会審査に集中でき、自由な意思表示の確保ができる環境が必要（自宅の自室や事務所内の個室等静謐（せいひつ）が保たれている環境からオンライン出席することが必要）。また、通信環境が良好な状態であることも必要

### 委員長がオンライン出席の場合の運営

- オンラインで出席する委員長が職務を果たすためには、委員会室及び委員長の自宅等における通信環境の整備や、委員会室全体及び他のオンライン参加者をはっきり確認できるカメラの設置について検討することが必要

### 起立採決、投票

#### <起立採決>

- パターンA～Cのいずれにおいても、
  - ・映像で賛否が確認しやすいようオンライン出席する委員は挙手で表決
  - ・他の委員の賛否に影響されないよう委員会室で出席する委員とオンライン出席する委員は同時に起立又は挙手することにより賛否を表明し、映像で賛否がわかりづらい場合は委員長が個別に確認

#### <投票>

- 現行の会議規則は、委員会室にすることが求められる内容のため、オンライン出席委員が委員会室以外から投票を行うためには会議規則の改正が必要
- 無記名投票や正副委員長の互選投票を行うためには、秘密性、公正性が担保されることが必要（電子投票システムについて、投票記録と投票者が結び付かない仕組みとしたり、ブロックチェーン技術を利用し改ざんできない仕組みとするなど）

### 委員長の秩序保持に関する措置

#### <委員長が委員会室、委員がオンラインで出席の場合>

- 発言の禁止：委員長が発言を禁止する旨宣告
- 退場：委員長が退場を命ずる旨宣告し、オンライン出席委員が自ら映像と音声を切断
- 委員会を閉じ、又は中止：委員長が委員会の閉会、中止を宣告

#### <委員長がオンライン、委員が委員会室で出席の場合>

- 発言の禁止：委員長が発言を禁止する旨宣告
- 退場：委員長が退場を命ずる旨宣告し、委員自ら退場
- 委員会を閉じ、又は中止：委員長が委員会の閉会、中止を宣告

## 報告書のポイント③

赤囲みは、「住民に対する議事の公開」に関連する部分

### 通信障害が生じた場合の代替手段

<委員の通信障害が発生した場合の対応>

- ① 委員長が休憩を宣告
- ② 議会事務局職員がオンライン出席委員に電話等により状況確認
- ③-1 通信環境が復旧した場合  
⇒委員長が再開を宣告し、委員会を続行
- ③-2 通信環境が復旧しない場合  
⇒当該委員は欠席とし、委員長が再開を宣告し、委員会を続行

<委員長の通信障害が発生した場合の対応>

- ① 委員長に事故があるときとし、副委員長が休憩を宣告
- ② 議会事務局職員がオンライン出席する委員長に電話等により状況確認
- ③-1 通信環境が復旧した場合  
⇒委員長が再開を宣告し、委員会を続行
- ③-2 通信環境が復旧しない場合  
⇒委員長に事故があるときとし、副委員長が再開を宣告し、委員会を続行

### オンライン出席委員が使用するタブレット端末等

- 議会が貸与するタブレット端末等は、通信障害やタブレット端末等の不具合が発生した場合、議会事務局職員がマニュアルに基づき、電話等で解決方法を伝えられること、議会として推奨するセキュリティソフトがインストールされていることがメリット
- 私物のタブレット端末等は、通信障害やタブレット端末等の不具合が発生した場合、タブレット端末等を所有する委員のみで解決を図らなければならないこと、セキュリティソフトに係る費用を自己負担しなければならないことに留意すべき。加えて、私物のタブレット端末等に個人情報等を保管することのセキュリティについても配慮が必要

### 議事の公開

- パターンA、Bは、委員会室という場所があるため、通常の委員会と同様、委員会室での傍聴が可能。このほか、委員会会議概要の公開、インターネットによる中継配信による方法で公開（インターネットによる中継配信は、委員会室を広角カメラ1台で撮影している場合、委員会室の出席委員等は顔がはっきり映らない一方、オンライン出席委員等は顔がはっきり映るため、各委員の顔が同様に映るよう配慮することが必要）
- パターンCは、委員会室という場所がないため、委員会会議概要の公開、インターネットによる中継配信による方法で公開

### おわりに

- 地方議会は、住民を代表する選挙された議員で構成され、地方公共団体の意思決定を的確に行うことが必要で、その基となるのは住民の声
- デジタル技術やツールを活用し、住民の声をどのように議会に反映していくか、それに向けた議論はますます重要。先進的な取り組みを調査し、それに係る効果的な方策等について検討していくことが重要



# 国会のオンライン審議についての参考人意見

□ 衆議院と参議院の憲法審査会では、国会のオンライン審議について参考人からの意見聴取が行われた。

## ○日本国憲法

第五十六条 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。

② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長が決するところによる。

第五十八条 (略)

② 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。

### <令和4年2月24日 衆議院・憲法審査会>

高橋和之・東京大学名誉教授

- オンライン出席を憲法第56条の制度として設置することには、重大な疑念がある。憲法第56条は法的効果が発生するための明確な要件を定めた規定であり、厳格に解釈、適用することが要求される。
- 憲法第56条は、会議体が合法的に活動するための最低限の要件を定めた規定。会議体に権限を与える場合は、会議体の成立要件と議決の要件は不可欠であり、憲法制定者は、権力の濫用を防止するために、これを憲法に定める必要があると考えたものと解される。
- 議院自律権は、条文解釈の柔軟性を認める根拠とはならない。憲法制定者は、基本的には自律権に委ねながら、規定を精選して憲法に取り入れたのであり、この規定だけは厳格に守るべきことを示したものの。

只野雅人・一橋大学大学院法学研究科教授

- 憲法第56条の「出席」は、議員が議場に現存するという前提にしているが、一定の条件の下、やむを得ない事情があれば議場外からの参加も許容し得るのではないか。
- 憲法第58条では議院自律権が認められている。憲法上、国会に関する規定は非常に簡略であり、自律権の範囲は非常に広い。
- 従来は、自律権に基づく判断として物理的な出席が想定されてきたが、議場外からの参加が技術的には可能な状況が生まれている。このような状況変化を前提にすると、解釈を拡張する余地はあるのではないか。

### <令和4年4月6日 参議院・憲法審査会>

長谷部恭男・早稲田大学大学院法務研究科教授

- 国会議員の「出席」の意義は、「全国民を代表する」その職責と切り離して議論することができない。
- 個々の国会議員が現実<sup>に</sup>に会議に出席することは、統一体としての全国民を目に見える形で代表するという象徴的な意味合いがある。象徴的な意味にすぎないのだからといって、オンラインによる出席を可能とすることは、出席の概念を根底的に変容することになる。
- 物理的な出席によりはじめて全国民を代表することができるという近代議会政治の原則論から言えば、オンラインによる出席の代替が認められるのは、それを認めない限り国会としての最低限の機能をも果たせないという例外的な事情が客観的に認定される場合であり、必要最小限の範囲内のみと考えるべき。そうした事情がないにもかかわらずオンラインによる出席の代替を認めることは、憲法に違反していると思われる。

赤坂幸一・九州大学大学院法学研究院教授

- 憲法第56条を物理的出席に限定する解釈は、国民代表体の代表機能の重要性に着眼するもので、説得力を持つ。本会議については国民代表の理念に照らして、オンライン審議はごく限定的にのみ認められる。
- 特定の事情ゆえに議会が物理的にそもそも集会できないという場合には、例外的ないし限定的にオンライン審議手続を採用することもありうる。
- 本会議と異なり、作業議会としての委員会審査におけるバーチャルなツールの使用については、推進していく余地もあるのではないか。

## 憲法第56条第1項の「出席」の概念について

衆議院憲法審査会

国会は、国の唯一の立法機関であるとともに全国民を代表する国権の最高機関であり、いかなる事態においても、その機能を果たすことが求められている。

憲法審査会においては、「新型コロナ感染症がまん延し、国会議員が議場に集まれなくなる、開会も議決もできない」という、いわゆる緊急事態等が発生した場合の国会機能の維持の一環として、憲法第56条第1項の「出席」の概念について議論を行った。

まず、令和4年2月10日の討議においてテーマが抽出され、同月17日には衆議院法制局から論点説明を受けた上で集中討議を実施し、同月24日に学識専門家2人に対する参考人質疑を行った上で、3月3日には総括的な討議を実施するなど丁寧な議論を行ったところである。

この一連の討議において、委員から様々な意見が述べられたが、その意見の大勢は次のようなものであった。

- 1 憲法第56条第1項の「出席」は、原則的には物理的な出席と解すべきではあるが、国の唯一の立法機関であり、かつ、全国民を代表する国権の最高機関としての機能を維持するため、いわゆる緊急事態が発生した場合等においてどうしても本会議の開催が必要と認められるときは、その機能に着目して、例外的にいわゆる「オンラインによる出席」も含まれると解釈することができる。
- 2 その根拠については、憲法によって各議院に付与されている議院自律権を援用することができる。

以上、本審査会における憲法第56条第1項の「出席」の概念に関する議論の大勢について報告する。

- 衆議院・憲法審査会では、令和4年3月3日に、国会のオンライン審議に関し、「憲法第56条第1項の『出席』の概念について」とする報告を取りまとめ、衆議院議長らに提出した。
- この報告は、「憲法第56条第1項の「出席」の概念に関する議論の大勢」について取りまとめられたものとされている。この報告を踏まえて、実際に国会のオンライン開催がどのような取扱いになるかについては、国会において検討がなされることとなる。



## 地方議会の本会議のオンライン開催に関する国会答弁

○令和4年4月5日 衆議院総務委員会 議事録（抄）

**守島委員** （略）少なくとも自治法の本会議の要件の中にオンラインによる参加を認められる文章を作るよう自治法改正に動いてほしいと思いますが、これは大臣に答えていただきたいと思います。

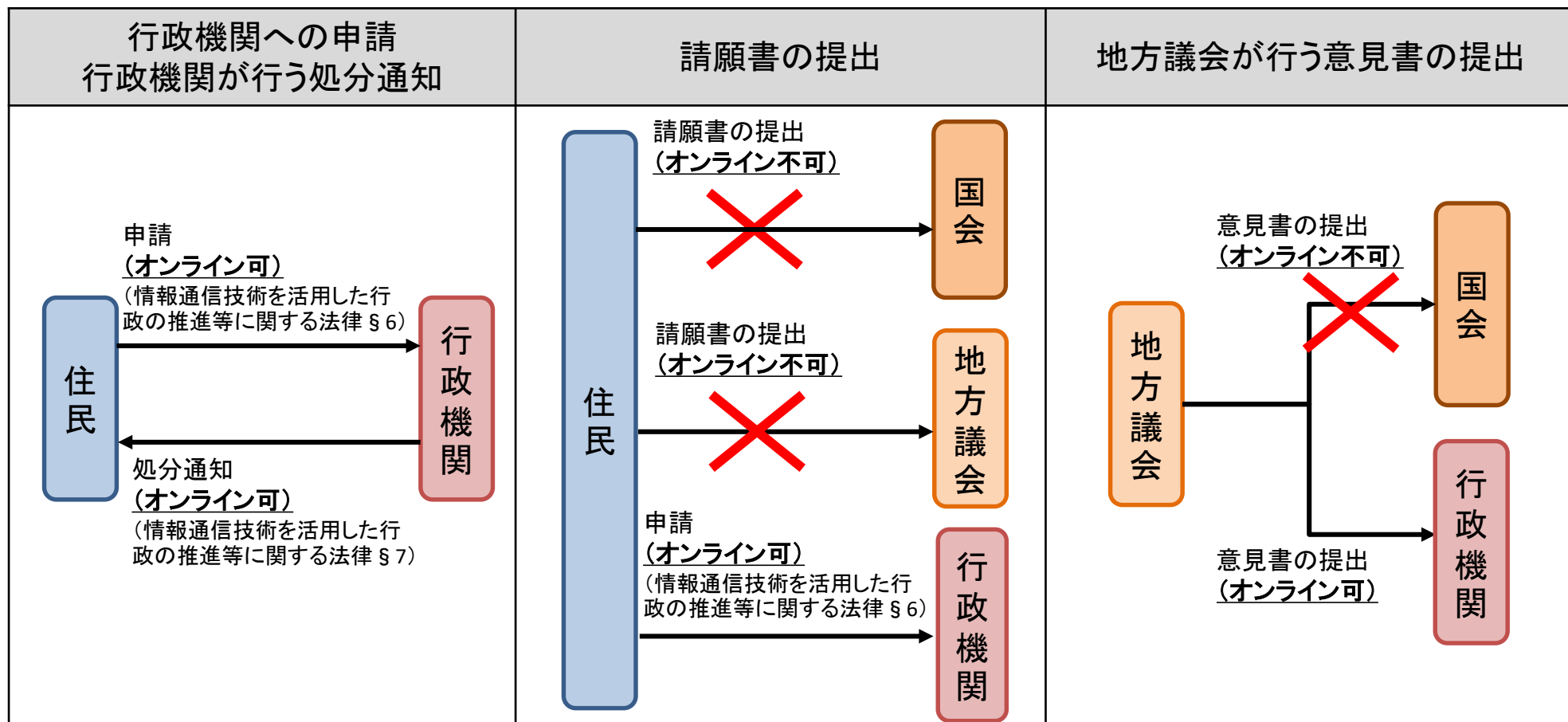
**金子総務大臣** 地方議会の本会議は、その団体意思を最終的に確定させる場であり、国会における本会議と同様に、議員の意思表示は疑義の生じる余地のない形で行われる必要があるほか、住民が議論の様子を十分に知り得るよう、会議の公開の原則も求められております。法改正によりオンラインによる本会議の開催を可能とすることについては、国会における対応のほか、先ほど守島委員も地元で提案されたというふうにお聞きしましたが、現在、全国に千七百八十八自治体があるわけでありますが、委員会をオンライン開催できる条例等を改正した団体は全体の七・六%、そして、実際オンライン委員会を開催したところは全体の二・〇%というような状況でございます。そういうオンラインによる委員会の開催状況や、そこで生じている課題、運用状況などをよく踏まえて慎重に検討しなければならないと考えております。（略）

## **5.議会のデジタル化**

### **(2) 議会に関連する手続のオンライン化**

## 請願書や意見書のオンライン提出①

- ❑ 「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」により、行政機関への申請や行政機関が行う処分通知等はオンラインにより行うことが可能とされている。
- ❑ 一方、地方議会については、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律に規定する「行政機関」からは除かれているため、現行、地方議会に対する請願書の提出(地方自治法第124条)や、地方議会から国会に対する意見書の提出(地方自治法第99条)はオンラインでは行えない。
- ❑ 地方議会に対する請願書の提出や、地方議会から国会に対する意見書の提出をオンラインでも可能とすることについて、全国都道府県議会議長会から要望がある。



## 請願書や意見書のオンライン提出②

### 【地方自治法(昭和22年法律第67号)】

第九十九条 普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる。

第二百二十四条 普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。

### 【情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律(平成14年法律第151号)】

(定義)

第三条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 (略)
- 二 行政機関等 次に掲げるものをいう。
  - イ 内閣、法律の規定に基づき内閣に置かれる機関若しくは内閣の所轄の下に置かれる機関、宮内庁、内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第四十九条第一項若しくは第二項に規定する機関、国家行政組織法(昭和二十三年法律第二十号)第三条第二項に規定する機関若しくは会計検査院又はこれらに置かれる機関
  - ロ (略)
  - ハ 地方公共団体又はその機関(議を除く。)
  - ニ～チ (略)
- 三～十二 (略)

(電子情報処理組織による申請等)

第六条 申請等のうち当該申請等に関する他の法令の規定において書面等により行うことその他のその方法が規定されているものについては、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところにより、主務省令で定める電子情報処理組織(行政機関等の使用に係る電子計算機(入出力装置を含む。以下同じ。))とその手続等の相手方の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織をいう。次章を除き、以下同じ。)を使用する方法により行うことができる。

2～6 (略)

(電子情報処理組織による処分通知等)

第七条 処分通知等のうち当該処分通知等に関する他の法令の規定において書面等により行うことその他のその方法が規定されているものについては、当該法令の規定にかかわらず、主務省令で定めるところにより、主務省令で定める電子情報処理組織を使用する方法により行うことができる。ただし、当該処分通知等を受ける者が当該電子情報処理組織を使用する方法により受ける旨の主務省令で定める方式による表示をする場合に限る。

2～5 (略)

- ❑ 請願は陳情と異なり、憲法・法律に規定された手続であり、議会において受理義務が生じるほか、提出に当たっては議員の紹介が必要とされている。
- ❑ 議員の紹介の具体的な手続は会議規則に定められている。標準会議規則においては、紹介議員が請願書の表紙に署名又は記名押印することを求めている。

### 【日本国憲法】

第十六条 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

### 【請願法（昭和22年法律第13号）】

第一条 請願については、別に法律の定める場合を除いては、この法律の定めるところによる。

第三条 請願書は、請願の事項を所管する官公署にこれを提出しなければならない。天皇に対する請願書は、内閣にこれを提出しなければならない。

②（略）

### 【地方自治法（昭和22年法律第67号）】

第二百二十四条 普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。

第二百二十五条 普通地方公共団体の議会は、その採択した請願で当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員において措置することが適当と認めるものは、これらの者にこれを送付し、かつ、その請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる。

※陳情については法律の規定なし

### 【標準都道府県会議規則】

（請願書の記載事項等）

第八十八条 請願書には、邦文を用い、請願の趣旨、提出年月日及び請願者の住所（法人の場合にはその所在地）を記載し、請願者（法人の場合にはその名称を記載し、代表者）が署名又は記名押印しなければならない。

2 請願を紹介する議員は、請願書の表紙に署名又は記名押印しなければならない。

3 請願書の提出は、平穩になされなければならない。

### ○「逐条地方自治法」第9版(松本英昭著)(抄)

請願には議員の紹介を必要とする。議員は、請願の内容に賛意を表すものでなければ紹介すべきではないであろう(行実昭二四、九、五)。紹介議員に別段の制限はない。議員の紹介を得られなかつたものは陳情書として提出する外はない(行実同)。また、請願は文書によつて提出することを要し、会議規則にその様式が定められているときはこれによらなければならない。(略)

請願はその形式、手続きが整つていれば必ず受理しなければならない。これが請願と陳情の大きな相違点である。その内容がその議会または当該普通地方公共団体若しくは当該普通地方公共団体の機関のいずれかにおいて措置しうるものであるかどうかというようなことは、請願審査の過程において議会が判断すべきことである。(略)

請願ではなく、地方公共団体の議会に対する陳情も認められる。陳情とは、公の機関に対して、一定の事項について、その実情を訴え、一定の措置を求める事実上の行為をいう。(略)陳情については、請願のように議員の紹介は必要なく、法的には受理義務や誠実な処理義務(憲法一六、請願法、地方自治法一二五参照)等もない。しかし議会における処理としては、各地方公共団体において取り扱いの違いもみられるが、会議規則において、陳情書又はこれに類するものは請願書の例により処理するものとされるのが一般的である。

### ○「地方議会実務講座」第3巻(野村稔、鵜沼信二著)(抄)

請願の提出に議員の紹介を要するとした趣旨は、無責任な請願の提出を防止するとともに請願の公正を期すことにある。すなわち、当該団体が権限を有しない事項を要求する請願や当該議会で審査することが不適當な請願あるいはその趣旨が不明な請願の提出を防止するため、そのチェック機能を果たす役割が紹介議員にかされているといえる。



## 議会に関連する手続のオンライン化について

- 地方自治法上、地方議会（議員を含む）が関わる手続で書面等により行われることが求められているもののうち、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（デジタル手続法）の適用の対象外であるものは、以下のとおり。

地方自治法における 条文	手続の主体	書面等を前提とする手続
第99条	議会 ⇒ 国会	意見書の提出 ※議会から関係行政庁への意見書は、デジタル手続法に基づき、オンラインによる提出が可能
第100条第15項	会派又は議員 ⇒ 議長	政務活動費に係る収支及び支出の報告書の提出
第109条第6項	委員会 ⇒ 議会	議案の提出
第112条第1項	議員 ⇒ 議会	議案の提出
第118条第6項	議会 ⇒ 議員、被選挙人等	議会における選挙の投票の効力の異議に係る決定書の交付
第123条第4項	議長 ⇒ 長	会議録の書面の写し又は磁気ディスクの提出
第124条	住民 ⇒ 議会	請願書の提出
第127条第3項	議会 ⇒ 議員	議員の資格決定に係る決定書の交付
第137条	議長 ⇒ 議員	欠席議員に対する招状の発出

## 6. その他

- 第5次男女共同参画基本計画（令和2年12月25日閣議決定）では、政策・方針決定過程への女性の参画の遅れが指摘されており、社会制度や慣行が男女のどちらか一方に不利に働くような状況や、固定的な性別役割分担意識、偏見等及び過去の差別や経緯に起因して生じた男女の置かれた社会的状況の格差の解消に取り組むことの必要性が指摘されている。

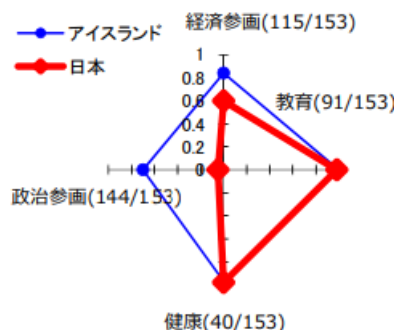
### 第5次男女共同参画基本計画 ～すべての女性が輝く令和の社会へ～ 説明資料 ※内閣府HPより抜粋

#### 社会情勢の現状、予想される環境変化及び課題

- |                                   |                               |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| (1) 新型コロナウイルス感染症拡大による女性への影響       | (5) デジタル化社会への対応 (Society 5.0) |
| (2) 人口減少社会の本格化と未婚・単独世帯の増加         | (6) 国内外で高まる女性に対する暴力根絶の社会運動    |
| (3) 人生100年時代の到来（女性の51.1%が90歳まで生存） | (7) 頻発する大規模災害（女性の視点からの防災）     |
| (4) 法律・制度の整備（働き方改革等）              | (8) ジェンダー平等に向けた世界的な潮流         |

#### 政策・方針決定過程への女性の参画拡大

「世界経済フォーラム」(ダボス会議)  
ジェンダー・ギャップ指数 2020 153か国中 121位



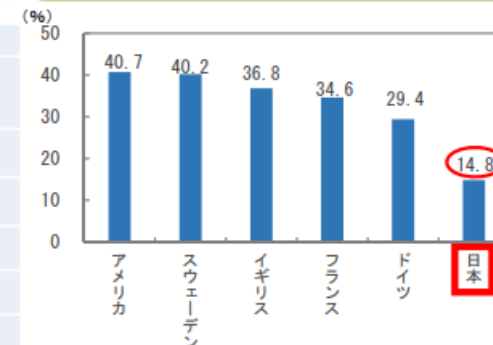
順位	国名	値
1	アイスランド	0.877
2	ノルウェー	0.842
3	フィンランド	0.832
10	ドイツ	0.787
15	フランス	0.781
21	イギリス	0.767
53	アメリカ	0.724
106	中国	0.676
108	韓国	0.672
120	アラブ首長国連邦	0.655
121	日本	0.652
122	クウェート	0.650

#### 衆議院の女性議員比率

国名	割合(%)	クオータ制の状況
フランス	39.5	・法的候補者クオータ制 ・政党による自発的なクオータ制
イギリス	33.9	・政党による自発的なクオータ制
ドイツ	31.2	・政党による自発的なクオータ制
アメリカ	23.4	-
韓国	19.0	・法的候補者クオータ制
日本	9.9	-

(出典) 列国議会同盟(2020年10月時点)  
下院又は一院制議会における女性議員割合。

#### 管理的職業従事者に占める女性の割合



(出典) 日本の値は、総務省「労働力調査」。その他の国は、ILO  
'ILOSTAT' (2020年11月時点)。いずれの国も2019年の値。

- ・「202030目標」：社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度となるよう期待する（2003年に目標設定）
- ・この目標に向けて、女性就業者数や上場企業女性役員数の増加等、道筋をつけてきたが、全体として「30%」の水準に到達しそとは言えない状況。
- ・国際社会に目を向けると諸外国の推進スピードは速く、日本は遅れている。

#### <新しい目標>

- ◆ 2030年代には、誰もが性別を意識することなく活躍でき、指導的地位にある人々の性別に偏りがないような社会となることを目指す。
- ◆ そのための通過点として、2020年代の可能な限り早期に指導的地位に占める女性の割合が30%程度となるよう目指して取組を進める。

- ・進捗が遅れている要因

#### 政治分野（有権者の約52%は女性）

- ・立候補や議員活動と家庭生活との両立が困難
- ・人材育成の機会の不足
- ・候補者や政治家に対するハラスメント

#### 経済分野

- ・管理職・役員へのパイプラインの構築が途上
- ・社会全体
- ・固定的な性別役割分担意識

## 第5次男女共同参画基本計画における女性の登用・採用に関する成果目標一覧（全58項目） ※内閣府HPより抜粋

項目	現状	成果目標 (期限)
<b>第1分野 政策・方針決定過程への女性の参画拡大</b>		
国家公務員採用試験からの採用者に占める女性の割合	36.8% (2020年4月1日)	35%以上 (毎年度)
国家公務員採用総合職試験からの採用者に占める女性の割合	35.4% (2020年4月1日)	35%以上 (毎年度)
国家公務員採用試験(技術系区分)からの採用者に占める女性の割合	—	30% (2025年度)
国家公務員の各役職段階に占める女性の割合		
係長相当職(本省)	26.5% (2020年7月)	30% (2025年度末)
係長相当職(本省)のうち新たに昇任した職員	22.8% (2019年7月)	35% (2025年度末)
地方機関課長・本省課長補佐相当職	12.3% (2020年7月)	17% (2025年度末)
本省課室長相当職	5.9% (2020年7月)	10% (2025年度末)
指定職相当	4.4% (2020年7月)	8% (2025年度末)
検察官(検事)に占める女性の割合	25.4% (2020年3月31日)	30% (2025年度末)
国の審議会等委員等に占める女性の割合		
審議会等委員	40.7% (2020年)	40%以上、60%以下 (2025年)
審議会等専門委員等	30.3% (2020年)	40%以上、60%以下 (2025年)
都道府県の地方公務員採用試験(全体)からの採用者に占める女性の割合	36.6% (2019年度)	40% (2025年度)
都道府県の地方公務員採用試験(大学卒業程度)からの採用者に占める女性の割合	33.6% (2019年度)	40% (2025年度)

項目	現状	成果目標 (期限)
都道府県職員の各役職段階に占める女性の割合		
本庁係長相当職	22.6% (2020年)	30% (2025年度末)
本庁課長補佐相当職	20.4% (2020年)	25% (2025年度末)
本庁課長相当職	12.2% (2020年)	16% (2025年度末)
本庁部局長・次長相当職	7.0% (2020年)	10% (2025年度末)
市町村職員の各役職段階に占める女性の割合		
本庁係長相当職	市町村 35.0% [政令指定都市 26.5%] (2020年)	40% (2025年度末)
本庁課長補佐相当職	市町村 29.2% [政令指定都市 22.6%] (2020年)	33% (2025年度末)
本庁課長相当職	市町村 17.8% [政令指定都市 16.9%] (2020年)	22% (2025年度末)
本庁部局長・次長相当職	市町村 10.1% [政令指定都市 10.8%] (2020年)	14% (2025年度末)
地方警察官に占める女性の割合	10.2% (2020年4月)	12%程度 (2026年度当初)
消防吏員に占める女性の割合(注1)	2.9% (2019年度)	5% (2026年度当初)
地方公共団体の審議会等委員に占める女性の割合		
都道府県の審議会等委員	33.3% (2020年)	40%以上、60%以下 (2025年)
市町村の審議会等委員	27.1% (2020年)	40%以上、60%以下 (2025年)



項目	現状	成果目標 (期限)
<b>独立行政法人等の役職員の各役職段階に占める女性の割合</b>		
部長相当職及び課長相当職	15.4% (2020年)	18% (2025年度末)
役員	14.4% (2020年)	20% (2025年度末)
<b>民間企業の雇用者の各役職段階に占める女性の割合</b>		
係長相当職	18.9% (2019年)	30% (2025年)
課長相当職	11.4% (2019年)	18% (2025年)
部長相当職	6.9% (2019年)	12% (2025年)
東証一部上場企業役員に占める女性の割合 <sup>(注2)</sup>	—	12% (2022年) <sup>(注3)</sup>
起業家に占める女性の割合 <sup>(注4)</sup>	27.7% (2017年)	30%以上 (2025年)
<b>(※以下は、政府が政党に働きかける際に全面に置く努力目標であり、政党の自発的行動を制約するものではなく、また、各政党が自ら達成を目指す目標ではない。)</b>		
衆議院議員の候補者に占める女性の割合	17.8% (2017年)	35% (2025年)
参議院議員の候補者に占める女性の割合	28.1% (2019年)	35% (2025年)
<b>(※以下は、政府が政党等への要請、「見える化」の推進、実績の調査や好事例の横展開及び環境の整備等に取り組むとともに、政党をはじめ、国会、地方公共団体、地方六団体等の様々な関係主体と連携することにより、全体として達成することが期待される目標数値であり、各団体の自発的行動を制約するものではなく、また各団体が自ら達成を目指す目標ではない。現状値は、2019年統一地方選挙における都道府県・政令指定都市・市区町村議会議員選挙の合計。)</b>		
統一地方選挙の候補者に占める女性の割合	16.0% (2019年)	35% (2025年)

項目	現状	成果目標 (期限)
<b>第3分野 地域における男女共同参画の推進</b>		
<b>農業委員に占める女性の割合</b>		
女性委員が登用されていない組織数	273/1,703 (2019年度)	0 (2025年度)
農業委員に占める女性の割合	12.1% (2019年度)	20%(早期)、更に30%を目指す (2025年度)
<b>農業協同組合の役員に占める女性の割合</b>		
女性役員が登用されていない組織数	107/639 (2018年度)	0 (2025年度)
役員に占める女性の割合	8.0% (2018年度)	10%(早期)、更に15%を目指す (2025年度)
<b>土地改良区(土地改良区連合を含む。)の理事に占める女性の割合</b>		
女性理事が登用されていない組織数	3,737/3,900 (2016年度)	0 (2025年度)
理事に占める女性の割合	0.6% (2016年度)	10% (2025年度)
認定農業者数に占める女性の割合	4.8% (2019年3月)	5.5% (2025年度)
自治会長に占める女性の割合	6.1% (2020年度)	10% (2025年度)
<b>第4分野 科学技術・学術における男女共同参画の推進</b>		
大学の理工系の教員(講師以上)に占める女性の割合	理学系: 8.0% 工学系: 4.9% (2016年)	理学系: 12.0% 工学系: 9.0% (2025年)
大学の研究者の採用に占める女性の割合	理学系: 17.2% 工学系: 11.0% 農学系: 18.9% 医歯薬学系: 25.3% 人文科学系: 37.7% 社会科学系: 25.8% (2018年)	理学系: 20% 工学系: 15% 農学系: 30% 医歯薬学系: 30% 人文科学系: 45% 社会科学系: 30% (2025年)

項目	現状	成果目標 (期限)
<b>第7分野 生涯を通じた健康支援</b>		
25歳から44歳までの就業医師に占める女性の割合	31.8% (2018年)	33.6% (20年代の可能な限り早期に)
スポーツ団体における女性理事の割合	15.7% (2019年3月時点)	40% (20年代の可能な限り早期に)
<b>第8分野 防災・復興、環境問題における男女共同参画の推進</b>		
都道府県防災会議の委員に占める女性の割合	16.1% (2020年)	30% (2025年)
市町村防災会議の委員に占める女性の割合		
女性が登用されていない組織数	348/1,741 (2020年)	0 (2025年)
委員に占める女性の割合	8.8% (2020年)	15%(早期)、更に30%を目指す (2025年)
消防団員に占める女性の割合(注5)	3.2% (2019年度)	10%を目標としつつ、 当面5%(2026年度)
<b>第10分野 教育・メディア等を通じた男女双方の意識改革、理解の促進</b>		
初等中等教育機関の教頭以上に占める女性の割合		
副校長・教頭	20.5% (2019年)	25% (2025年)
校長	15.4% (2019年)	20% (2025年)
大学の教員に占める女性の割合		
准教授	25.1% (2019年)	27.5%(早期)、更に30%を目指す (2025年)
教授等 (学長、副学長及び教授)	17.2% (2019年)	20%(早期)、更に23%を目指す (2025年)
都道府県及び市町村の教育委員会のうち、女性の教育委員のいない教育委員会の数	62/1,856 *1 (2019年)	0 (2025年)

項目	現状	成果目標 (期限)
<b>第11分野 男女共同参画に関する国際的な協働及び貢献</b>		
在外公館の各役職段階に占める女性の割合		
公使、参事官以上	7.4% (2020年7月)	10% (2025年)
特命全権大使、総領事	5.3% (2020年7月)	8% (2025年)

(注1)消防吏員とは、消防本部及び消防署に置かれる職員のうち、階級及び服制を有し、消防事務に従事する者。

(注2)役員には、取締役、監査役、執行役に加えて、執行役員又はそれに準じる役職者も含む。

(注3)5次計画の中間年フォローアップの際に、市場再編後の目標を設定予定。

(注4)起業家とは、過去1年間に職を変えた又は新たに職についた者で、現在は会社等の役員又は自営業主となっている者のうち、自分で事業を起こした者。

(注5)消防団員とは、他に本業を持ちながらも、「自らの地域は自らで守る」という郷土愛護の精神に基づき、消防防災活動を行う市町村の消防機関である消防団の構成員。

\*1 文部科学省による数値の訂正があったため、数値を訂正した。(令和4年6月)



## **7. 近時の地方制度調査会答申における関係部分**

「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（抄）  
（第28次地方制度調査会答申・平成17年12月9日）

## 第2 議会のあり方

### 2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討

#### （2）具体的方策

##### ⑤ 議員の位置付けと定数

議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を設け位置づけの変更を行うべきであるという意見があるが、この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある。

「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（抄）  
（第29次地方制度調査会答申・平成21年6月16日）

## 第3 議会制度のあり方

### 3 議会の議員に求められる役割等

#### （3）議員の位置付け

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、広範にわたることから、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。

この点については、今後の地方分権の進展や議会機能の充実・強化に伴う議員の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。

「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（抄）  
（第31次地方制度調査会答申・平成28年3月16日）

## 第3 適切な役割分担によるガバナンス

### 3 議会

#### （3）議員に求められる役割

##### ① 議員の位置付け・役割の明確化

議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。

「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32次地方制度調査会答申・令和2年6月26日）

### 第5 地方議会

#### 2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

##### （3）議員のなり手不足に対する当面の対応

###### ① 議員の法的位置付け

議員の位置付けやその職務・職責については、これまで必ずしも法律において明確にされていなかったことから、議員に対するイメージや議員活動に対する期待や評価において、議員と住民との間に乖離が生じているのではないかとの指摘がある。

この点について、議員のあり方に関する議論を深め、多様な層の住民が議会に参画することにつなげていくためには、住民と共通の認識を図ることが重要であることから、議員の位置付けについて法律により明確化すべきとの意見がある。

他方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中で議員の位置付けを法律に規定したとしても、これまで参画してこなかった住民に議会への参画を促す効果は限定的ではないかとの指摘や、議会や議員の活動が多様である中で議員のあり方を国において一律に規定することへの懸念が指摘されている。

議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある。また、議会においても、議会の活動理念や議会における多様性の確保に関する考え方を自ら議論するなど、自主的な取組を通じて、住民に対して広く理解を求めていくことが必要である。

「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（抄）  
（第28次地方制度調査会答申・平成17年12月9日）

## 第2 議会のあり方

### 2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討

#### （2）具体的方策

##### ① 幅広い層からの人材確保等

住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなどの運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。

「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（抄）  
（第29次地方制度調査会答申・平成21年6月16日）

## 第3 議会制度のあり方

### 3 議会の議員に求められる役割等

#### （2）勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

現在、議会の運営としては、会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である。平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している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運用上の工夫を図ることが考えられる。

また、勤労者について、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。この点については、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る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。

議員の構成については、女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策について、諸外国の取組などを参考としつつ検討すべきである。

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行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方公務員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、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の方策が必要ではないかとの意見がある。

この点については、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。

「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（抄）  
（第31次地方制度調査会答申・平成28年3月16日）

### 第3 適切な役割分担によるガバナンス

#### 3 議会

##### （4）幅広い人材の確保

##### ③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、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についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

「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32次地方制度調査会答申・令和2年6月26日）

### 第5 地方議会

#### 2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

##### （3）議員のなり手不足に対する当面の対応

##### ④ 立候補環境の整備

立候補に伴うリスクを軽減する観点から、地方議会議員選挙に立候補した者が休暇を取得するなどした場合に、そのことを理由として解雇や配置転換等の不利益な取扱いを受けないようにすることについて、事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、議員のなり手不足を解消するのに有用な方策の一つと考えられるところであり、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある。