

令和4年12月28日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿

地方制度調査会
会長 市川 晃

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に
向けた対応方策に関する答申

当調査会は、多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現
に向けた対応方策について検討を重ねました結果、別紙のとおり結
論を得ましたので、答申します。

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申

目 次

- 第1 議会についての現状認識と課題
- 第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
 - 2 住民に開かれた議会のための取組
 - 3 議長の全国的連合組織等との連携・国の支援
- 第3 議会の位置付け等の明確化
- 第4 立候補環境の整備
- 第5 議会のデジタル化
 - 1 議会へのオンラインによる出席
 - 2 議会に関連する手続のオンライン化
- 結 び

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申

第1 議会についての現状認識と課題

新型コロナウイルス感染症のまん延等に際して、地方公共団体が必要な対応を行うため、議会においては、条例、予算、国への意見書等の審査や議決が数多く行われている。大規模災害、感染症のまん延等の事態においても、住民のニーズを適切に汲み取り、納得感のある合意形成を行う観点から議会が果たす役割は大きい。

今後、我が国全体の人口構造は大きく変容し、大都市圏を含め、全国的に人口減少と高齢化が進行する。地方公共団体の経営資源がますます制約される一方、住民ニーズや地域課題は多様化・複雑化し、地域において合意形成が困難な課題が増大することが見込まれるが、そのような中で、資源制約を乗り越え、持続可能で個性豊かな地域社会を形成していくためには、地域の多様な民意を集約し、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となる。また、地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織やNPO、企業等の多様な主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要であり、これらの多様な主体の参画を得る観点からも、議会の役割は重要である。

このような役割を議会が果たしていくためには、多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現していくことが重要である。

しかしながら、第32次地方制度調査会においても指摘されたように、現実には、例えば、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、多様性を欠く状況が続いている。近年の地方議会議員選挙においては、投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっており、住民の議会に対する関心の低下を指摘せざるを得ない。とりわけ、女性議員が少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い傾向にあり、議会が性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることは、繰り返される一部の議員の不適切な行為と相まって、住民の議会に対する関心を低下させ、住民から見た議会の魅力を失わせていると考えられる。この結果、意欲のある住民が立候補を思いとどまるようになるなど、議員のなり手不足の原因の一つにもなっている面がある。

また、社会全体のデジタル・トランスフォーメーションが進展する中で、デジタル技術が、新型コロナウイルス感染症のまん延等における社会経済活動の継続や、多様な主体が連携した地域の課題解決のためのツールとして有用であることが広く認識されるようになったところであり、議会がその役割を発揮する上でデジタル化への対応はますます重要になっている。

第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

議会運営の具体的なあり方は各議会において決められるものであるが、現在は、平日の日中の会議開催が一般的であることや、議員や有権者からのハラスメントが指摘される等、必ずしも女性や若者、勤労者等が参画しやすい状況にはなっていない。多様な人材が議員として議会に参画するためには、各議会において議会運営上の工夫を行い、女性や若者、勤労者等がより議会に参画しやすくなるような環境を整備することが必要である。

勤労者等が議会に参画しやすくなるようにする等の観点から、一部の議会では、夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用等により、柔軟に会議日程を設定する取組が見られるが、こうした取組を含め、各地域の実情を踏まえて会議運営上の工夫を行っていくことが考えられる。

また、女性や若者、育児・介護に携わる者等が議会に参画する上での障壁を除去する方策としては、議員活動等を行う上でのハラスメント防止のため、第三者による相談窓口を設置し、性別や年齢を問わず幅広く相談を受け付けることや、会議規則において育児・介護等の取扱いを明確化すること、議会活動における旧姓使用を認めること等の対応を行うことが考えられる。

加えて、特に小規模団体においては議員報酬が低水準であることが議員のなり手不足の要因となっているとの指摘がある。議員報酬の額は条例で定めることとされているが、議長の全国的連合組織との連携により、議員の活動量と長の活動量を比較し、議会・議員が住民自治をどのように進め、住民福祉の向上に取り組んでいるか活動内容を明確に示すことなどを通じて、適正な議員報酬の水準について議論を行っている取組もあり、こうした取組を参考に、住民の理解を得ながら、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

2 住民に開かれた議会のための取組

住民に開かれた議会を実現するためには、各議会において、議会活動に対する住民の理解を深め、住民が議会に関心を持つようにするための取組を進めていくことが必要である。こうした取組は、多様な人材を議員のなり手として長期的・継続的に涵養していくことにもつながる。

その際には、デジタル技術等を活用し、住民への情報発信を多様化し、更に充実させていくことも重要である。近年では、若者、障害者等への積極的な情報発信のため

に、SNSを活用した議会情報の発信や字幕付き映像等による議会中継の配信等を行っている事例や、住民とのコミュニケーション手段の多様化の観点から、住民との意見交換会等をオンラインにより行っている事例も見られる。また、タブレット端末の活用による審議のペーパーレス化も進んでいるが、これを議会への提出資料の住民への情報公開の契機にしていくことも考えられる。

住民が議会により積極的に参画する機会として、例えば、特定の政策テーマについて議員と住民が議論し、長に提言を行う等、議会と住民が共同して政策づくりを行う取組である「政策サポーター」、議会運営等に関して住民から広く意見・提言を聴取する場である「議会モニター」、女性の視点から住民の意見を反映させること等を目的とする「女性模擬議会」、中高生の投票により中高生の中から少年議員等を選出し、一般質問や政策提言等の議会活動を行う「少年議会」などの取組も見られる。こうした取組は、多様な層の住民の意見を議会の審議や政策形成に反映していく観点から重要であるばかりでなく、住民と議会との双方向の意思疎通の場となり、住民の議会への関心を高める機会として有意義であると考えられる。こうした取組に参加した住民の中には、実際に議員に立候補した事例もあり、多様な人材を議員のなり手として涵養していく観点からも有用と考えられる。

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については、一部の議会において取組が進んでいるものの、未だ広がりがある限定的なものも多い。各議会において自主的な取組を進めていくことが基本であるものの、取組を広げていく上では、議長の全国的連合組織において、人的支援や先進的な事例・手法の共有、研修等の取組を積極的に進めていくことが重要である。例えば、各議会におけるハラスメント防止対策を進めるための研修の実施、各議会におけるハラスメント防止体制の実態調査や、多様な人材の参画を促すための全国的な議論の喚起を行うことが考えられる。

また、経済的・社会的つながりが深い地方公共団体の議会間においても連携・交流を進めることも必要である。都道府県議会において第三者を交えたハラスメント相談体制を整備し、管内市町村議会の事案を含めて相談を受け付ける事例も出てきており、広域連携による専門人材の共同活用や共通する地域課題に関する共同研修の取組を進めていくことも有効と考えられる。

国においても、令和3年に改正された「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づき、男女共同参画をテーマとする啓発活動や先進事例の紹介等の取組を引き続き行っていくことが重要である。また、議会におけるデジタル技術の活用を進めていくためには、技術的・財政的な課題があるとの指摘があり、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、国や議長の全国的連合組織において必要な支援を行い、デジタル化の取組を促すことも検討すべきである。

なお、多様な人材の参画を促すための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更に進めるためには、各議会の自主的な取組に委ねるだけでは十分でなく、上記の議長の全国的連合組織や国による対応を行った上で、更に何らかの措置が必要かどうか検討する必要があるのではないかと意見もある。

第3 議会の位置付け等の明確化

議会自身による多様な人材の参画を前提とした議会運営や住民に開かれた議会の実現に向けた取組のほか、議会が果たすべき役割、議員の活動のあり方等を含めて、住民との議論も重ねながら、地域の実情に応じて、議会の目指すべき姿を明確化していく取組は数多くの地域で見られる。その上で、議会の目指すべき姿が議会基本条例などの形で定められることもある。これらは、議会の活性化に向けて、住民とともに持続的な取組を行っていく観点から意義があるものと考えられる。

他方、一部に、議会が必ずしも求められる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の事例も見られる。こうしたことがないようにするためにも、議会がその重要な役割・責任を十分に果たすよう、議会や議員がそれぞれの立場において、その重い役割や責任を自覚することが何よりも重要である。

これを踏まえ、議会の役割・責任、議員の職務等について、その重要性が改めて認識されるよう、全ての議会や議員に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられる。具体的には、地方自治法の議会の設置根拠の規定に、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという地方公共団体における議会の位置付けを追記すること、地方公共団体の所定の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確に規定すること、議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実に職務を行わなければならないことを規定することが考えられる。この際、特に、議員に関する規定は、職務を行う上での心構えを示すものであり、新たな権限や義務を定めるものではなく、本来の議員の職務以外の不適切な行為を正当化し、助長するようなことにならないよう、十分留意すべきである。

第4 立候補環境の整備

勤労者の地方議員への立候補に関しては、労働基準法第7条の規定により、法定の選挙運動期間中の選挙運動のために必要な時間を請求した場合は、使用者はこれを拒んではならないとされている。一方で、選挙運動のための時間が与えられた場合に、それが休暇として取り扱われるか等については、各企業の判断に委ねられている。ま

た、必要な時間が著しく長期にわたる場合に、解雇や配置転換等の不利益取扱いをすることまで禁止されているとは解されていない。

さらに勤労者が立候補しやすい環境を整備するため、法制度として、立候補に伴う休暇の規定を設けることや、休暇を取得したことを理由とした不利益取扱いを禁止すること等は、個々の企業の事情に関わらず勤労者の立候補を促進するものとして、有効な方策の一つと考えられる。

一方で、法制度として一律に設けることとする場合、事業主負担をどのように考えるかという課題や、立候補に伴う休暇や不利益取扱いの禁止は参政権の行使に関わる問題であることから、地方議会議員選挙のみを対象とし、国会議員選挙や長の選挙に先行させることについてどう考えるかという課題がある。

また、多様で柔軟な働き方への需要の高まりや人口減少下における人材確保の必要性等を背景として、副業や兼業が増加傾向にある。議員に当選した後においても、引き続き企業に勤務しながら議員活動を行うことも考えられるところ、副業・兼業は各企業の就業規則において、これを認める取扱いとすることが可能である。

これらを踏まえると、法制化については、上記の課題について引き続き検討することとしつつ、まずは、各企業の状況に応じた自主的な取組として、就業規則において、立候補に伴う休暇制度を設けることや、議員との副業・兼業を可能とすること等について、各企業に要請していくことを検討すべきである。

なお、公務員の立候補制限や議員との兼職禁止の緩和については、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。

第5 議会のデジタル化

1 議会へのオンラインによる出席

議会へのオンラインによる出席に関し、委員会については、地方自治法上、委員会に関し必要な事項は条例で定めるとされており、新型コロナウイルス感染症のまん延防止等の観点から、条例改正等の措置を講じた上でオンラインにより出席することは可能であると解されている。一方で、本会議については、地方自治法上、議決や定足数の要件として「出席」が求められており、この「出席」は現に議場にいるものと解されている。

委員会へのオンラインによる出席の事例はまだ限定的であるが、感染症のまん延や災害の発生等の緊急時に審議を行えることや、育児・介護等の事情により議場に来ることが困難な者も審議に参加できるようになるメリットがあると指摘されている。一方で、表決の際の賛否確認や、通信が途切れた場合の取扱い等について課題も指摘されている。

本会議へのオンラインによる出席については、多様な人材の議会への参画に途を開く観点等から、これを可能とすべきであるとの意見がある。この点に関しては、

- ・オンラインによる出席を例外的な取扱いとせず、事由を問わず幅広くオンラインによる出席を可能とする考え方

がある一方、あくまで現に議場にいるという意味での出席を原則とした上で、

- ・育児・介護中の者や障害者、妊産婦等の議場に来ることが困難な者の議会への参画に途を開く観点から、個人の事情を含めて、現在、会議規則で欠席が認められているような正当な事由がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方
- ・大規模災害、感染症のまん延等に際して議会機能を維持する観点から、現に議場にいるという意味での出席が困難な事態が生じた際に、議会機能を維持するために必要がある場合にはオンラインによる出席を可能とする考え方

がある。このほか、引き続き、出席については現に議場にいることを前提にしつつ、議決と議決以外の議事で定足数の要件を分け、後者については過半数の要件を緩和することにより、出席ではない位置付けで、オンラインにより参加することを可能とする考え方もある。これらについて、国会における取扱いの状況も参考としつつ、丁寧な検討を進めていくべきである。

同時に、オンラインによる出席を可能とする場合、本人確認をどのように行うか、住民に対する議事の公開をどのように行うか、特定の第三者による関与がないことをどのように担保するかといった点に関し、現に議場にいるという意味での出席と同様の環境をどのように確保するか、また、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を検討する必要がある。その際には、一部の団体で取組が始まっている委員会へのオンラインによる出席において生じた課題やその対応等の検証も行うべきである。

2 議会に関連する手続のオンライン化

議会が関わる法令上の手続には、書面等により行うことが求められているものがあるが、「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、議会と行政機関等との間で行われるものについては、原則として、既に、オンラインにより行うことが可能とされている。

他方、住民の議会に対する請願書の提出や、議会から国会に対する意見書の提出など、住民と議会、議会と国会等の間で行われる法令上の手続は、同法の適用対象外とされている。多様な住民が議会に関わる機会を広げる観点や、議会運営の合理化を図る観点から、これらの手続についても、一括して、オンラインにより行うことを可能とするべきである。

結 び

近年、我が国では、様々な分野で多様な人材の社会への参画を進めることの必要性が指摘されている。例えば、男女共同参画の観点からは、官公庁のほか、企業、教育機関、自治会、消防団などにおいて女性の登用・採用を進めるための取組が行われている。このような中、当調査会では、議会についての現状認識と課題を踏まえ、多様な人材が参画し住民に開かれた議会の実現に向けた対応方策について調査審議を行った。本答申を踏まえ、各議会、議長の全国的連合組織や国において、それぞれ必要な対応が行われることが期待される。

そもそも、議会は、住民自身の権利として、また、住民自身の責任において団体の運営を行うという住民自治の根幹をなす存在であり、多様な人材が参画し住民に開かれた議会を実現するのは、住民の基本的な役割である。今後、人口減少や高齢化、激甚化する災害など、地域社会を取り巻く環境が更に厳しさを増す中で、住民自身が地域社会のあり方について十分に考えることが求められ、その関心と注視と責任の下で、議会が役割を發揮していくことが望まれる。デジタル技術は、そのための効果的な手法になり得る。議会運営の合理化や利便性の向上のために導入するにとどまらず、多様な人材の議会への参画や住民に開かれた議会の実現に資するよう積極的に活用されることが期待される。