

地方分権一括法（平成 11 年）以降の地方議会に関する制度改正の概要

地方制度調査会答申		地方自治法等改正	
		平成 29 年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 条例で議員のうちから監査委員を選任しないことができるものとされた（法第 196 条第 1 項）。 ・ 普通地方公共団体の長は、決算の認定に関する議案が否決された場合において、当該議決を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、当該措置の内容を議会に報告するとともに、これを公表しなければならないものとされた（法第 233 条第 7 項）。 ・ 普通地方公共団体の議会は、当該団体の長等の損害賠償責任の一部免責に係る条例の制定又は改廃に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないものとされた（法第 243 条の 2 第 2 項）。 ・ 普通地方公共団体の議会は、住民監査請求があつた後に、当該請求に係る行為又は怠る事実に関する損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないものとされた（法第 242 条第 10 項）。

<p>第 32 次 「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」(令和 2 年 6 月 26 日)</p>	<p>1 基本的な考え方</p> <p>(1) 人口減少社会における議会の役割</p> <p>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。各議会においては、「地域の未来予測」を十分活用するなど、地域における変化・課題を見通しながら、目指す未来像について住民の共通理解を醸成することが求められる。その上で、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を進め、交流を通じて相互に理解を深め、広域的な視点で課題認識を共有することが重要である。さらには、共通する地域課題に関する共同研修や専門人材の共同活用等を通じて、広域連携による議会の専門性の向上を図ることが有用である。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。</p> <p>(2) 投票率の低下、無投票当選の増加</p> <p>近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている。小規模市町村においては、無投票当選とともに、選挙における定数割れが生じるなど、議員のなり手不足への対応が課題となっている。住民に身近であるべき地方公共団体の議会において、住民の十分な理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、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・</p>		
--	--	--	--

<p>高齢化の進行も相まって、定数割れが常態化するなど、一部の地方公共団体においては議会を維持することが困難な状況に直面することが危惧される。このような事態は、議会の意思決定に多様な住民の意見を反映させることができず、議会がその求められる役割を十分に果たせなくなることを意味するものである。我が国の民主主義・地方自治の機能不全をもたらすとの危機感をもって、議員のなり手不足に対する検討を進める必要がある。</p> <p>2 議員のなり手不足に対する検討の方向性</p> <p>(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。議員のなり手不足に対応するためには、地域に貢献したいと考えている多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるように環境を整備する必要がある。とりわけ、人口の半分を占める女性の議員の割合が低いことは課題であり、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づく関係者の取組が引き続き求められる。例えば、議会への欠席事由として出産・育児・介護を認めることや議会活動における旧姓の使用など、多様な層の住民の参画を促進し、議員の裾野を広げることに資する議会運営上の対応を講じることが考えられる。加えて、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫を引き続き講じていくことも必要である。</p> <p>(2) 住民の理解を促進する取組の必要性</p> <p>潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養していくためには、住民の議会や議員の活動に対する認識を深め、その役割について十分な理解を得ることが重要である。こうした観点から、各議会において、住民が議会に関する理解をより深め、関心を持つための取組を積極的に行う必要がある。その際には、議会として、議会や議員</p>	<p>令和 3 年</p>	<p>(政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行について)</p> <p>次のとおり、国・地方公共団体の施策の強化等が図られた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政治分野における男女共同参画の推進についての基本原則の追加(第 2 条 4 項関係) ・国及び地方公共団体の責務に係る規定の改正(第 3 条関係) ・政党その他の政治団体の自主的な取組の促進(第 4 条関係) ・法制上の措置等(新第 5 条関係) ・国及び地方公共団体の施策の強化
--	---------------	--

の活動に関する情報をオープンデータとして利用できるようにすることを含め、技術やデータを活用した情報発信の充実を図っていくことが重要である。併せて、住民との意見交換の場を設けるなどにより、住民からの意見や提言を広く聴取する取組の事例も踏まえ、議会への関心が低い住民に対して、議会からより主体的に働きかけを行い、議場外での住民参加の取組を進めるなど、議会と住民との意思疎通を充実させていくべきである。また、教育関係機関との連携により、議会として主権者教育に積極的に関わり、若年層をはじめとする幅広い世代から議会や議員の役割に対する理解を得ることが重要である。

(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

多様な層の住民の議会への参画を促進し、議員のなり手不足の解消を図っていくため、上記の取組を前提としつつ、議員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面の対応について、以下の通り検討を行った。

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。

② 議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、それだけでは生計を維持できないほどの低水準であり、そのことが議員のなり手不足の要因であるとの議論がある。議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

③ 請負禁止の緩和

議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的とするものであるが、禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことは、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、議員のなり手不足の要因となっているとの指摘があることから、その範囲を明確化する必要がある。法人の請負については、地方公共団体に対して請負をする法人のうち、その請負が当該法人の業務の主要部分を占めるものに限って議員がその取締役等となることができないこととされている。これを踏まえ、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和

について検討する必要がある。請負禁止は、議員のみならず、長や副知事・副市町村長、その他の執行機関にも設けられているが、長等については地方公共団体に対して請負をする第三セクターの取締役等を兼ねることができる。議員についても長等と同様になるよう請負禁止を緩和することについては、公職就任権の制限を抑制する観点から認めるべきとする意見がある一方、議員が第三セクターの取締役等となることで長の活動を監視する議会の機能に影響が生じるのではないかとの意見があることから、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきである。

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ることが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。

3 今後の検討の方向性

今後生じる変化・課題に対応した持続可能な地域社会の実現に当たっては、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場となる議会の役割は一層重要になることから、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要がある。その際、議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応や団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて引き続き検討すべきである。