

3 . 地方自治制度の動向

地方分権の推進についての主な動き

[H5]	6/3,4	地方分権の推進に関する決議（衆参）	[H20]	5/28	地方分権改革推進委員会「第1次勧告」
[H7]	5/15	地方分権推進法成立		12/8	地方分権改革推進委員会「第2次勧告」
[H8]	12/20	地方分権推進委員会		6/16	第29次地方制度調査会答申
[H9]	10/9	第1次勧告～第4次勧告		10/7	「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」
		・機関委任事務制度の廃止等		11/9	地方分権改革推進委員会「第3次勧告」
[H10]	5/29	「地方分権推進計画」閣議決定		11/17	・義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
	11/19	地方分権推進委員会第5次勧告		12/15	・地方自治関係法制の見直し・国と地方の協議の場の法制化
[H11]	3/26	「第2次地方分権推進計画」閣議決定			地方分権改革推進委員会「第4次勧告」
	7/8	地方分権一括法成立			・地方税財政
[H12]	4/1	地方分権一括法施行			地域主権戦略会議設置
[H13]	7/3	地方分権改革推進会議発足			「地方分権改革推進計画」閣議決定
[H14]	3/28	改正地方自治法成立（3/30公布）			・義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
		・直接請求制度の見直し等			・国と地方の協議の場の法制化
	10/30	地方分権改革推進会議意見			・今後の地域主権改革の推進体制
		・事務・事業の在り方に関する意見	[H22]	6/22	「地域主権戦略大綱」閣議決定
[H15]	6/6	改正地方自治法成立（6/13公布）	[H23]	4/28	第1次一括法（義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大（41法律））成立（5/2公布）
		・指定管理者制度の導入等			国と地方の協議の場に関する法律成立（5/2公布）
[H16]	5/19	改正地方自治法成立（5/26公布）			改正地方自治法成立（5/2公布）
		・地域自治区の創設等			・議員定数の法定上限の撤廃、議決事件の範囲拡大、行政機関の共同設置等
[H17]	12/9	第28次地方制度調査会答申			第2次一括法（基礎自治体への権限移譲（47法律）・義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大（160法律））成立（8/30公布）
		「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」			地方自治法の一部を改正する法律成立（9/5公布）
[H18]	2/28	第28次地方制度調査会答申		8/26	・地方議会の招集及び会期、議会と長の関係、直接請求制度等
		「道州制のあり方に関する答申」			「地域主権推進大綱」閣議決定
	5/31	改正地方自治法成立（6/7公布）	[H24]	8/29	地方分権改革推進本部設置
		・出納長・収入役の廃止、地方六団体への情報提供等			第3次一括法（義務付け・枠付けの更なる見直し（74法律））成立（6/14公布）
	6/7	地方分権の推進に関する意見書提出（地方六団体）		11/30	第30次地方制度調査会答申
	7/7	「骨太の方針2006」閣議決定	[H25]	3/8	「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
		・地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、		6/7	
		国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る。		6/25	
	12/8	地方分権改革推進法成立（12/15公布）			
[H19]	4/1	地方分権改革推進法施行			

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①

地方制度調査会答申		地方自治法改正	
第 26 次「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成 12 年 10 月 25 日）	<ul style="list-style-type: none"> ・学識経験者や地域・職域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組みを設けることも今後の検討課題とすべき 	平成 11 年	<ul style="list-style-type: none"> ・条例制定権の拡大 ・百条調査権の対象拡大 ・議案提出要件及び修正動議の発議要件の緩和 ・議員定数の法定定数の廃止（条例制定数制度の導入） ・議員定数の人口区分の大括り化と上限数の設定
		平成 12 年	<ul style="list-style-type: none"> ・国会に対する地方議会の意見書の提出 ・政務調査費制度の創設 ・常任委員会の数の制限の廃止
		平成 14 年	<ul style="list-style-type: none"> ・議員派遣制度の創設
		平成 16 年	<ul style="list-style-type: none"> ・定例会の招集回数自由化
第 28 次「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成 17 年 12 月 9 日）	<ul style="list-style-type: none"> ・議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止すべき ・委員会の委員を、閉会中など一定の場合に、委員会条例により議長が指名することで選任できるようにすべき ・議案提出権について、委員会にも認めるべき ・学識経験者等が議案を調査・報告できることとすべき ・会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべき ・専決処分の要件の明確化を図るべき ・必要と認めるときに必ず臨時会が開かれる担保が必要 ・法定受託事務の議決事件の追加について、引き続き検討 ・議員定数の法定上限を撤廃することについて、引き続き検討 ・勤労者が立候補・議員活動できる環境整備、議員と他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 ・議員を「公選職」と位置づけるべきとの意見について、法的効果や政治活動と公務の関係等の論点があり、引き続き検討 ・小規模自治体においては会期制度を廃し、週 1 回夜間の会議開催など、規模に適した新たな議会制度を、今後検討すべき 	平成 18 年	<ul style="list-style-type: none"> ・専門的事項に係る調査制度の創設 ・議長への臨時会の招集請求権の付与 ・委員会制度の改正（複数の常任委員会への所属制限の廃止、議案提出権の付与） ・専決処分の要件の明確化 ・電磁的記録による議事録作成の可能化
		平成 20 年	<ul style="list-style-type: none"> ・議会活動の範囲の明確化 ・議員の報酬に関する規定の整備

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②

地方制度調査会答申		地方自治法改正	
第 29 次「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」（平成 21 年 6 月 16 日）	<ul style="list-style-type: none"> ・議会の議員定数の決定は、各団体の自主的な判断に完全に委ねることとし、法定上限を撤廃すべき ・法定受託事務について議決事件の追加を認めるべき ・法定受託事務のうち議決事件の追加が適当でないと考えられるものに対する措置を検討していく必要 ・長期間の会期を設定し必要に応じて会議を開く方式など、弾力的な議会のあり方を促進すべき ・議会の招集権の議長への付与について、平成 18 年改正の議長の臨時会招集請求権の運用状況を見ながら、引き続き検討 ・長の調査権及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人を拡大すべき ・契約の締結等、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行より合理的な範囲内で拡大すべき ・住民訴訟の係属中に損害賠償・不当利得返還請求権を放棄することを制限する措置を講じるべき ・議会への実地検査権について、検査権や調査権の行使の状況も勘案しつつ、検討すべき ・勤労者の立候補に伴う休暇保障制度等について、議会活動を社会で支える意識の醸成に努めつつ、検討していくべき ・議員の位置付け等を法制化すべきとの意見について、議員活動の実態を踏まえ、政治活動と公務との関係等を勘案しつつ、引き続き検討 	平成 23 年	<ul style="list-style-type: none"> ・議員定数の法定上限の撤廃 ・議決事件の範囲の拡大 ・調査権等の対象法人拡大（地方自治法施行令改正）
		平成 24 年	<ul style="list-style-type: none"> ・通年会期制の導入 ・議長への臨時会招集権の付与 ・委員会に関する法定事項の簡素化 ・公聴会、参考人招致の本会議実施の法定化 ・政務調査費から政務活動費への改正 ・議決事件とすることが適当でない法定受託事務の規定（地方自治法施行令改正）

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③

地方制度調査会答申		地方自治法改正	
<p>第 31 次「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」（平成 28 年 3 月 16 日）</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 議長の議会招集権を必要に応じて活用すべき • 基幹的な計画等を議決事件に追加する等の取組を積極的に進めるべき • 議会による予算修正権の拡大については慎重に検討 • 議会が決算認定せず、その理由を示した場合、長が説明責任を果たす仕組みを設けるべき • 議会事務局体制強化、議会図書室の機能向上すべき • ICT を積極的に活用し情報発信等の充実を図るべき • 公聴会、参考人、専門的事項に係る調査制度等の積極的活用により意思決定過程への住民参加を進めるべき • 議員の位置付け等を法制化すべきとの意見について、議員活動の実態を踏まえ、引き続き検討 • 議員活動の透明性確保のための取組を進めるべき 	<p>平成 29 年</p>	<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、住民監査請求があった後に、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なければならないものとされた（法第 242 条第 10 項）。

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④

地方制度調査会答申		地方自治法等改正	
<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 (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。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>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) 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

	<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・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</p>		
--	---	--	--

	<p>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。</p> <p>(3) 議員のなり手不足に対する当面の対応</p> <p>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</p>	
--	--	--

	<p>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。</p> <p>① 議員の法的位置付け</p> <p>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。</p> <p>② 議員報酬のあり方</p> <p>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</p>		
--	---	--	--

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

	<p>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。</p> <p>④ 立候補環境の整備</p> <p>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。</p> <p>3 今後の検討の方向性</p> <p>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。</p>		
--	---	--	--