

令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方についての提言

自由民主党政務調査会総務部会
地方議会の課題に関するプロジェクトチーム

『「議会は本当に必要かと思うときがある。」との設問に、実に4人に1人が議会は不要と思うときがあると答えた。』これは、全国で3万2千人以上いる地方議員へのアンケートの結果で、回答率59.6%、2万人近くの議員の回答である。（「地方議員は必要か」NHKスペシャル取材班）

そして、議員の「なり手不足」が地方議会の深刻な課題となっている。2019年の統一地方選挙では、道府県議会議員、町村議会議員ともに無投票で当選した人の割合が、過去最高となった。

一方、議会自らが議会のあり方を模索し、住民にこれを示そうとする動きも見られる。以下は、2006年に全国で初めて制定された北海道栗山町議会基本条例の前文の一部である。

「議会が町民の代表機関として、地域における民主主義の発展と町民福祉の向上のために果たすべき役割は、将来にかけてますます大きくなる。特に地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会は、その持つ権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有している。自由かつ達な討議をとおして、これら論点、争点を発見、公開することは討論の広場である議会の第一の使命である。」

このような「地方議会」を取り巻く状況の中で、如何にすれば立候補者が増え、議会が活性化し、住民からの信頼を勝ち得て、地方分権時代の議会としての責務を果たしていけるのか。

本PTでは、地方議会を取り巻く諸課題を踏まえ、「地元の名望家が地域貢献として務める名誉職」といった戦前から続く地方議員へのイメージを払拭するとともに、令和時代にふさわしい地方議会のあり方・地方議員の姿を見出すべく検討を行った。以下、その結果に基づき提言する。

(1) 現在の「地方議会」を取り巻く課題

1. 全国議長会¹からの主な要望事項

①議会・議員の位置付け

- ・議会の位置付け、権限の明確化
- ・議員の職務等の明確化
- ・厚生年金への議員の加入
- ・意見書の活用

②二元代表制の均衡

- ・議会の権能の強化（議会招集権の議長への付与、予算修正権の制約の見直し、議決対象基準の条例への委任、専決処分の対象の見直し、再議制度の見直し、招集日の変更）
- ・議会事務局体制の強化

③立候補環境の改善

- ・選挙制度の見直し（都道府県議会議員選挙における合区の弾力化、供託金の引き下げ、選挙日の集約など）
- ・休暇・休職・復職制度の整備
- ・請負禁止の緩和
- ・議員報酬の引上げ支援
- ・育児休業の特例適用
- ・地方自治・主権者教育の推進

④議員の活動支援

- ・シンクタンク設置
- ・全国レベルの議員研修
- ・議会のICT化
- ・個人の政治献金の寄附金控除

2. 地方議員アンケート・有識者ヒアリング・過去の研究会報告等に見る課題

⑤制度論

- ・首長と議会は対等と言われるが、実際には首長に強い権限が付与されており、首長との関係で議会は受け身である。（二元代表制の限界）
- ・議会は首長の提案を追認しているだけのように見られがちであり、住民と直接対話をする首長や、AIやデータに基づく政策決定の手法が登場する中で、議会不

¹ 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を言う。以下同じ。

要論が台頭してきている。

- ・戦前の地方議員像（名誉職・無給）が地方自治法施行後も根強く残っている。

⑥規模論

- ・人口規模のごく小さい高知県大川村において、もはや議会を構成することが困難になるとの懸念から、町村総会の設置を模索する動きがあった。
- ・総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」報告書（平成 30 年 3 月）では、小規模団体における「集中専門型」と「多数参画型」という新しい二つの議会のあり方が提示されている。
- ・過去には、町村総会の活用、「議会・支配人型」の導入、中心都市や都道府県による事務の補完・代行など、各市町村の実態に合わせた組織形態の多様化を図る必要性が指摘されたこともある（第 22 次地方制度調査会「小規模町村のあり方についての答申」（平成元年 12 月 6 日））。

⑦議会・議員活動

- ・政務活動費の不正使用や議員の不祥事の報道だけでなく、会議中の居眠りやハラスメント、粗末な視察の実態などが、議員自身からも含め、指摘されており、議員への住民の信頼が低下している。
- ・議会の在り方や議員報酬などの重要な課題については、住民を巻き込んだ議論が必要だが、議会の活動に無関心な住民が多い。
- ・住民に向けて理解と関心を得られるような活動を行っている議会もある。

- 議案に対する各議員の賛否をホームページや議会広報で公表。全議員が出席して町民への議会報告を少なくとも年 1 回開催（北海道栗山町）
- 正副議長室に市民相談窓口を設置（三重県尾鷲市）
- 予算案を厳しくチェックできるよう専門家を招いた勉強会を度々開催。年 2 回地区ごとに市民との意見交換会を開催。議決した議案について議員自ら説明し質問に答える（福島県会津若松市）

⑧なり手不足

- ・無投票当選者は都道府県議会議員と町村議会議員に多く、都道府県議会議員については、特に町村部の選挙区が多い。
- ・若者や女性をはじめとする新たな層の住民が参画しにくい環境・慣行が議会に残っている。
- ・インフラ整備の充実や自治会の役割の高まりなどにより、近年議員の存在感が薄れており、議員という職業に魅力が無くなってきている。
- ・小規模団体の議員報酬は、生計を維持できないほどの低水準となっている。
- ・今の仕事を退職して、退職金や年金のない議員になることについて、給与所得者は興味を示してくれず、興味があっても家族の理解が得られにくい。

- ・超党派でなり手不足の解消に取り組んでいる議会もある。

- 議員全員で地域を回り、住民一人一人と気軽に解決に向けた意見交換を行う「まちなかカフェDE会議」や政治に興味があるという人たちへの「個人研修会」を実施（北海道浦幌町）
- 公募や推薦で選ばれたサポーターが議会と協働して政策を提言する「政策サポーター制度」を創設。サポーター出身者から3名議員が誕生（長野県飯綱町）

⑨選挙制度

- ・都道府県議会議員選挙については、一つの選挙の中に大選挙区（いわゆる中選挙区を含む）・小選挙区が混在しており、選出される議員構成に影響を与えている。
- ・指定都市を区域に含む道府県議会の場合、道府県の指定都市の区域に対して有する事務・権限は他の市町村の区域に対して有する事務・権限に比して小さいにもかかわらず、人口規模の大きい指定都市の区域から選出される議員の数が多いという現状がある。
- ・市区町村議会議員選挙（指定都市議会議員選挙を除く）については、条例で選挙区を導入することができるが、現状では全ての団体を市区町村全域を一区としている。

⑩諸外国の地方自治制度との比較

- ・憲法と地方自治法に規定された日本の地方制度の一律性と固定性が諸外国の制度との検討から際立って見えてくる。
- ・イギリスでは、以下の制度から選択することとされている。
 - －議員の中から選任された首長（リーダー）と議員の中から任命される者で構成される内閣が政策執行を担う「リーダーと内閣制」
 - －直接公選された首長（メイヤー）と議員の中から任命される者で構成される内閣が政策執行を担う「メイヤーと内閣制」
 - －（人口 85,000 人未満の小規模自治体のみ）議会の各委員会が政策執行を担う「委員会制」
- ・アメリカでは、各州の法律により、多様な制度が定められている。
 - －直接公選された首長が政策執行を担う「市長・議会型」（市長が優位に立つ「強市長・議会型」と「弱市長・議会型」とに分類できる）
 - －議会から任命された支配人（シティマネージャー）が政策執行を担う「議会・支配人型」
 - －評議会が意思決定機関の役割を果たすと同時に政策執行も担う「評議会型」
 - －意思決定機関として「タウンミーティング」（住民総会）を設置

(2) 論点整理

1. 住民から評価される議会・議員のあり方

(議会活動)

- ・各議会において、議会のあり方や議員の役割等について住民と認識を共有するため、議会基本条例を制定するなど、議会・議員の仕事の周知と理解促進に努めることが必要である。その際、メディアの協力を得ることも重要である。
- ・先進事例を参考に、政策討論会や公聴会の開催、住民の意見陳述機会の創出、広報誌の有効活用、デジタル化への対応など、議会そのものの存在意義を高める改革も必要である。

(議員活動)

- ・議員自身が政務活動費の使途を明確化し、透明性を確保することが必要である。
- ・その上で、政務活動費を活用した日常的な研修活動や議員活動を充実させることが重要である。
- ・視察（国内・海外）は非常に有効であり、事前の準備や勉強会を実施し、明確な目的意識を持って行い、結果報告を充実させ、公表することが重要である。

2. 二元代表制の下での首長と議会のあり方

- ・議会の権能について、首長と議会との基本的な関係に関わるものであることも踏まえつつ、見直しを検討することが必要である。
- ・議員が政策決定過程に直接参画することができれば、議員の魅力は増すと考えられる。諸外国の例を参考に、現行憲法の下で可能な各市町村の実態に合わせた地方制度の多様化を検討することが必要である。
- ・日本の地方制度の一律性と固定性が際立っているとの指摘もある中、憲法改正（二元代表制の見直し）も視野に入れた地方制度を検討することが必要である。

3. 各団体の課題と特性に応じた柔軟な地方議会・議員のあり方

(議会・議員の位置付けと処遇)

- ・全ての議会に共通する役割があることにも留意しつつ、大都市と小さな町村では課題の現れ方が異なるといった観点から、その課題と特性に応じた議会像の明確化が必要である。
- ・加えて、政策形成能力が高い専門的・専門的議員が求められるのか、地域代表的な性格が強い非専門的議員が求められるのか、団体ごとに議員像の明確化が必要である。
 - －大規模団体（都道府県、指定都市、中核市）の議会では、概ね政党化が進んでおり、専門的・専門的議員であると見ることができるのではないか。
 - －中規模団体（概ね20万人以下）の議会では、政党化は進んでおらず、専門的・

専門的議員と非専門的議員が混在していると見ることはできないのではないか。一小規模団体では、政党化は進んでおらず、ほとんどが非専門的議員であると見ることはできないのではないか。

- ・団体ごとに議員像が異なるとすれば、それに応じて議員報酬のあり方等を検討することが必要である。

(選挙制度)

- ・都道府県議会議員選挙では、専門的・専門的議員が求められることから、政策・政党本位の選挙が行われるように見直しを検討することが必要である。
- ・指定都市をその区域に含む都道府県議会議員選挙では、指定都市の区域から多くの議員が選出されることについて見直しを検討することが必要である。
- ・市区町村議会議員選挙では、きめ細かく地域代表を選出する観点や有権者が候補者を十分に認知する観点から、選挙区を活用することが必要である。

4. 議会・議員の法的な位置付け

- ・住民との意識の乖離を解消すべく、令和時代にふさわしい住民から求められる議会・議員像を法律上明確にすることが必要である。
- ・その際、意思決定機関としての議会の位置付けや、職業としての議員の役割を明確にすることが必要である。

5. なり手不足への対応策

- ・請負禁止の緩和、立候補に伴う休暇保障について検討することが必要である。
- ・若者協議会（ユース・パラメント）などの若い世代の政治参画の取組を推進することが必要である。
- ・党として、政治学校などの人材育成活動を充実させることが必要である。

6. 議会・議員の活動支援

- ・意見書の有効活用、シンクタンク設置、議会図書館の有効活用、全国レベルの議員研修、議会のICT化について検討することが必要である。

7. その他

- ・大規模災害の発生時等における招集日の変更を可能とすることについて検討が必要である。

(3) 提言

地方分権時代を迎え、地方公共団体の自主的な決定と責任の範囲が拡大し、さらにSociety5.0という概念に象徴される技術革新に伴う社会の大変化に対応するとともに、本格化する人口減少社会の到来に伴う様々な課題にそれぞれの地方公共団体自らが地域の状況に応じて早急に対応する責務を担っている状況下において、地方議会・議員の果たすべき責務は、以前に増して格段に重要度を増している。

この際、地方議会は地方公共団体の意思決定機関であることを踏まえ、従前のような地方議会・議員の曖昧な位置付けでなく、令和時代にふさわしい地方議会・議員としての位置付けを明確化すべきである。

なお、地方議会を取り巻く課題は、今日までの様々な研究会等により議論が重ねられてきたものであるが、これらは地方議会に係る制度と運用が複合的に関わって生じているものであり、例えば、議員報酬のあり方について検討する際には、その水準や決定方法について議論するだけでなく、それぞれの団体で求められる議会の役割や議員像、長と議会の関係も含めて議論する必要があるなど、その解決にあたっては、全体を体系的・一体的に議論し、整理した上で、計画的に検討を進めることが必要である。その上で、結論を得たものについて、早期に法制化等を進める必要がある。

本PTでは、こうした観点から議論を重ね、以下のとおり、取り組むべき事項について提言する。

1. 政府においては、地方自治制度の基本に関する事項など、地方制度全般についての検討の中で結論を得る必要があるものについて、「憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的」として政府に設置されている地方制度調査会で議論を行い、「令和時代にふさわしい地方議会・議員のあり方」を提示するよう求める。
2. 国会、各党においては、喫緊の課題に迅速に対応するとともに、民主主義の根幹に関わる選挙制度や国民の十分な理解が特に必要となるものなど国民的な議論が必要となるものについて、協議を行い、協議が整ったものについて、議員立法等による対応を行う。
3. 全国議長会及び各議会・議員においては、住民の理解と信頼を得るため取り組むことが望まれる事項については、積極的に対応する。

<取り組むべき事項>

1. 政府において取り組む事項
ア 地方議会・議員の位置付け

- ・地方議員は、地方自治法の施行前は名誉職・無給とされており、施行後も、専門職と名誉職の中間的存在として認識されるなど、その位置付けが曖昧であったことから、地方議会の意思決定機関としての位置付けや議員の職務等について、令和5年の統一地方選挙までに地方自治法で明確化すべきである。
- ・現行制度では、首長に強い権限が認められており、議会の権限は限定的であることから、首長と議会の権限のあり方についても検討すべきである。

イ 各団体の課題と特性に応じた柔軟な地方議会・議員のあり方

- ・全ての議会に共通する役割があることにも留意しつつ、大都市と小さな町村では課題の現れ方が異なるといった観点から、その課題と特性に応じた議会像について検討を加えるべきである。
- ・その際には、諸外国の地方自治制度も参考に、条例による組織形態の選択制など、実態に合わせて組織形態の多様化が図られるよう柔軟な対応を検討すべきである。
- ・加えて、議員像についても検討を行い、団体ごとに議員像が異なるとすれば、組織形態に見合った議員の活動や処遇のあり方などを検討すべきである。

ウ 立候補に伴う環境整備

- ・立候補に伴う休暇保障の法制化について、労働法制との関係にも留意しながら検討すべきである。

2. 国会、政党において取り組む事項

① 喫緊の課題に迅速に対応すべきもの

エ 立候補に伴う環境整備

- ・請負禁止の範囲の明確化・緩和について、早急に検討すべきである。

オ 災害等への対応

- ・大規模災害の発生時等における招集日の変更を可能とすることについて、早急に検討すべきである。

カ 議会活動への支援体制の充実

- ・意見書の活用について、早急に検討すべきである。

② 各党・各会派による協議を行い、協議が整ったものについて、議員立法等による対応が考えられるもの

キ 立候補に伴う環境整備

- ・地方議員の厚生年金への加入について、厚生年金の適用拡大の状況も勘案しながら検討すべきである。

ク 選挙制度

選挙制度についても、下記の指摘等について検討すべきである。

- ・都道府県議会議員選挙については、その中に大選挙区（いわゆる中選挙区を含む）・小選挙区が混在しており、都道府県議会議長会からは、条例により、市と市の合区が弾力的にできるようにすることについて要望がなされている。
- ・指定都市を区域に含む道府県議会の場合、人口規模の大きい指定都市の区域から選出される議員の数が多いという現状がある。
- ・市区町村議会議員選挙（指定都市議会議員選挙を除く）については、現状では全ての団体に市区町村全域を一区としており、有権者にとって多数の候補者から一人を選び出す難しい選択となっている。

3. 全国議長会及び各議会・議員において取り組む事項

ケ 住民から評価される議会・議員活動

- ・議会活動をサポートする体制を強化するため、全国議長会を中心に、シンクタンク機能・議会図書館・研修・立候補者育成等の充実を図るべきである。国においても、こうした取組に対して支援を行うべきである。
- ・若者や女性をはじめとする多様な人材の立候補を促すため、各議会・各政党において育成の場作りを行うべきである。
- ・議会として、住民に向けて仕事の周知と理解促進のための活動を活性化すべきである。
- ・議員として、議会報告の充実、政務活動費の使途の明確化、視察の充実と結果報告の充実・公表、研修活動・日常の議員活動の充実など、住民から見える活動の活発化を図り、議員活動への理解と信頼を高めるよう努めるべきである。