

都道府県議会制度研究会報告書

(令和2年3月30日) について

全国都道府県議会議長会

研究会の設置経緯等

設置経緯

○平成31（2019）年の統一地方選挙の前後において、地方議会については、投票率の低下を始め、議会に関する住民の理解・関心の低下、小規模議会における議員のなり手不足、加えて都道府県議会議員、町村議会議員選挙においては、無投票当選者の増加という問題が表出。



○上記のような最近の地方議会を巡る問題の状況等を踏まえた検討を行うため、全国都道府県議会議長会が「都道府県議会制度研究会」を設置。

(参考)

・平成31（2019）年1月、総務省から三議長会に対し、それぞれの議会が抱えている課題や背景に応じたなり手不足への対応策について、各レベルの議会で、実情に応じて検討いただきたいと要請。

委員（設置当時の役職）

座長：中 邨 章	明治大学名誉教授	谷 口 尚 子	慶應義塾大学大学院准教授
内 田 一 夫	前全国都道府県議会議長会事務局次長	土 山 希美枝	龍谷大学教授
金 井 利 之	東京大学大学院教授	人 羅 格	毎日新聞社論説委員
駒 林 良 則	立命館大学教授	眞 柄 秀 子	早稲田大学教授

これまでの開催等

- 第1回(令和元年5月16日)
 - ・研究会の運営方法について協議し、第2回以降第5回まで、各回、委員2名ずつの発表を聴取し、意見交換することを決定。
- 第2～5回(6月12日、7月12日、8月5日、9月13日)
 - ・委員からの発表を聴取するとともに、意見交換。
- 第6回(10月10日)
 - ・「総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会」への意見（案）」について意見交換。
- 第7回(11月20日)
 - ・「都道府県議会と市町村議会」、「報告書に向けた論点整理（素案）」について意見交換。
- 第8回(12月19日)
 - ・「報告書に向けた論点整理（案）」について意見交換。
- 第9回(令和2年1月16日)
 - ・山梨県議会へ調査に赴き、正副議長を始めとした議員と意見交換を行うとともに、本会議場、図書室を視察。
- 第10回(2月17日)
 - ・報告書案について意見交換。
- 第11回(3月18日)
 - ・報告書案について意見交換し、座長に修文を一任。
- 報告書取りまとめ(3月30日)
 - ・23の提言事項を内容とする報告書を全国都道府県議会議長会に提出。

検討した事項と方向性に関する主な提言事項（総括）

検討した事項と方向性 – 都道府県議会が直面する喫緊の問題 –

1 地方議会・議員のあり方

- ◎地方議会は、地方公共団体の意思を決定する政治的な役割を担う機関（行政とは距離を置く組織）。
- 議会の真の姿や役割の認知度を上げるため、法律上の規定を整備するとともに、議会の情報公開の徹底を図り、議会側から議会全体の活動状況や役割を説明する等住民に歩み寄る。
- 議員は多様な住民のニーズに適切に応えられる専門的な公選職（政治家）になる必要に迫られており、議員の法律上の位置付けを明確にし、それに基づき、処遇等を規定することが必要。

2 議会審議のあり方

- 議会審議の活性化を図り、議会の存在意義を高めるためには、議会の審議過程を「見える化」する。

3 投票率の低下

- これまでの選挙参加の誘因（議員の地域への利益還元）と考えられてきた構図とは異なった形で、住民の議会への関心を高める方法を検討することが必要等。

4 無投票当選の増加

- 議員は住民から直接選ばれる公選職であることを考慮すると、代表民主制の根幹にも関わる問題であり、解消する方策が早急に必要。

5 女性議員や若手議員の不足

- 女性が立候補しやすく、議員となった後も活動しやすい環境を整備することが求められる。若い議員を増やす方策が求められる等。

6 立候補しづらい環境

- 選挙費用（供託金を含む。）がかかる、立候補に至るまでの手続の分かりづらさ等の難題を考慮すると、立候補しやすい環境整備が望まれる。

主な提言事項（法は法改正事項）

- ⑥地方議会の位置付け、権限を地方自治法において明確化する^法
- ⑮地方議会議員の位置付け、職務等を地方自治法において明確化する^法
- ⑪広報紙や議会報告会等は議会としての実績を発信する
- ⑬議会・議員に対する住民への理解を得るため、教育の場等を通じ、議会・議員の役割等を説明する
- ⑭災害に備え、議会・議員としての役割を業務継続計画（BCP）等に定めておくとともに、議決事件に地域防災計画等を追加する 等

- ④予算修正権の制約を見直す^法
- ②議会を議員と知事の討議の場とする
- ⑨議会の調査研究・政策立案機能を支援するような機構（シンクタンク）を設置する 等

- ⑥地方議会の位置付け、権限を地方自治法において明確化する^法（再掲）
- ⑮地方議会議員の位置付け、職務等を地方自治法において明確化する^法（再掲）
- ⑫住民の関心と都道府県行政の課題を結び付ける等により、議会として住民とのつながりを構築する 等

- ⑮地方議会議員の位置付け、職務等を地方自治法において明確化する^法（再掲）
- ⑱市と市の合区が弾力的にできるようにする^法
- ⑲立候補に至るまでの手続をわかりやすくする 等

- ⑯地方議会議員が厚生年金制度に加入する^法
- ②女性が立候補しやすく、議員となった後も活動しやすい環境を整備する
- ③議員活動を支える研修を整備する 等

- ⑳立候補に伴う企業等による休暇を保障する制度等を整備する^法
- ㉑供託金の金額を見直す^法
- ⑲立候補に至るまでの手続をわかりやすくする（再掲） 等

【都道府県議会・議員の特徴】

- 1 市町村議会と比較し、活動が広域的
- 2 市町村議会議員と比較し、代表する住民が多い
- 3 市町村議会議員と比較し、政党との関係性が強い
- 4 市町村議会と比較し、各種団体との接点が多い
- 5 市町村議会にはない、警察、高等学校等の行政を所管
- 6 市町村議会・議員との連携

23の提言事項（1）

1 知事との関係における議会権能の拡大

① 議長に議会招集権を付与する【法改正事項】

② 議会を議員と知事の討議の場とする

(趣旨)

従来の「二元代表制」は、議会と知事が、それぞれ対等な立場で住民を代表する機関として、相互に牽制し切磋琢磨すると考えられてきた。今後は、こうした「二元代表制」の枠組を捉え直し、住民の声をきめ細かく聴取する議員と、知事が、議会を討議の場とし、地方自治の適正な運営に向かって努力することが必要である。

具体的には、常任委員会を両者がホンネで討議する場に利用することが得策と考えられる。

③ 再議制度を見直す【法改正事項】

④ 予算修正権の制約を見直す【法改正事項】

⑤ 専決処分の対象を見直す【法改正事項】

2 議会機能と議会のあり方の検討

⑥ 地方議会の位置付け、権限を地方自治法において明確化する【法改正事項】

(趣旨)

都道府県議会は、憲法において「議事機関」とされるが、それ以上の法的規定は設けられていない。こうした点が、住民から見て、都道府県議会の位置付け、権限が分からないと指摘される要因の一つであるとする。

このため、以下のとおり地方自治法の条文を改正することを提言する（下線は改正部分。地方議会・議員として一律に規定。⑤において同じ。）。

条文案

〔議会の設置〕

第八十九条 普通地方公共団体に、議会制民主政治における意思決定機関として、住民を代表する選挙された議員をもって組織される議会を置く。

〔議会の権限〕

第九十五条の二 普通地方公共団体の議会は、次条※に規定する議決により当該普通地方公共団体の事務の方針を決定し、並びにその管理及び執行を監視する。※ 第96条を指す。

23の提言事項（2）

法的な位置付けを背景に、議会機能の向上に資する事項

- ⑦ 議会の調査研究・政策立案を支援できる人材を養成する
- ⑧ 執行機関の職員を議会・議員に対しても補佐させる体制とする
- ⑨ 議会の調査研究・政策立案機能を支援するような機構（シンクタンク）を設置する
- ⑩ 図書室を有効に活用する

議会の位置付け、権限を住民に理解してもらうための事項

- ⑪ 広報紙や議会報告会等は議会としての実績を発信する
- ⑫ 住民の関心と都道府県行政の課題を結び付ける等により、議会として住民とのつながりを構築する
- ⑬ 議会・議員に対する住民への理解を得るため、教育の場等を通し、議会・議員の役割等を説明する
- ⑭ 災害に備え、議会・議員としての役割を業務継続計画（BCP）等に定めておくとともに、議決事件に地域防災計画等を追加する

（趣旨）

大規模災害等に備え、議会・議員としての役割を業務継続計画（BCP）等にまとめておくことが望まれる。災害時には、議会として情報の一元化を図り、執行機関との意思疎通を図る連絡体制の整備をしておく必要がある。議員は平常時から地域ごとに防災上、脆弱と思われる課題を抽出し、それらを執行機関に質問として投げかけ、課題への対応を求める。また、集約した情報で対応が必要とされる課題については、執行機関が作成する地域防災計画等に反映する等の試みが必要である。

地方自治法第96条第2項の規定により、地域防災計画、復興計画等を議決事件に追加することが求められる。令和2年3月、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律」が国会で成立し、対策の対象に新型コロナウイルス感染症が追加された。内閣総理大臣が緊急事態を宣言した場合、知事には当該都道府県の住民に対し、外出自粛、学校休校の要請や指示を行う等、強力な権限が与えられた。知事が、限られた時間、確かな情報がない中で、様々な案件について重要な判断を下すに当たっては、住民の信頼を得ることが極めて重要である。そのためには、議会において議員と知事が十分に議論し、課題や対応策を確定していくことが緊要である。

23の提言事項（3）

3 議員の位置付けと職務等の明確化

⑮ 地方議会議員の位置付け、職務等を地方自治法において明確化する【法改正事項】

(趣旨)

都道府県議会議員については、名誉職のイメージが未だに一部に残っている。

しかし、議員は議会閉会中も住民からの要望聴取、都道府県に係る課題の調査等に時間を割き活動している。都道府県議会議員は365日、年中無休の仕事と言っても過言ではない。そうした議員活動の実態を踏まえ、今後、議員のあり方を考えるに当たっては、議員を職業として位置付け、それに見合う報酬に改定する等の措置が必要と考えられる。議員を「公選職」と捉え直し、その位置付け、職務等を法的に明確にする必要がある。

そうすることで、ア) 議員に求められる位置付け、職務等が明確になり、議員の活動に対する評価や期待について、議員と住民とのイメージ格差を縮小することができる、イ) 本会議や委員会への出席等の議会活動以外の住民意思の把握のための諸活動（議会活動の背景となる諸活動）も議員活動であることを明らかにすることにより、議員としての活動がより積極的に展開できる環境が整えられる。

働き方改革の進展等により、今後も議員の兼業は想定されるが、議員の職務を果たすためには相当の責任と活動を伴うものとならざるを得ず、議員としての活動を行うに当たって、支障がないような規定を整備する必要がある。

こうしたことを踏まえ、以下のとおり地方自治法の条文を改正することを提言する。

条文案

〔議会の設置〕

第八十九条 普通地方公共団体に、議会制民主政治における意思決定機関として、住民を代表する選挙された議員をもつて組織される議会を置く。

〔議員の職務等〕

第八十九条の二 普通地方公共団体の議会の議員は、常に、当該普通地方公共団体の住民の意思を適切に把握し、及び当該普通地方公共団体の事務に関する調査研究その他の活動等を行うとともに、その有する識見を活用し、自らの判断と責任において、議会の審議に参加しなければならない。

② 普通地方公共団体の議会の議員は、議会制民主政治におけるその職務の重要性を認識し、その識見の向上に努め、全力を挙げてその職務を行わなければならない。

③ 普通地方公共団体の議会の議員は、他の職務に従事する場合において、議員の職務を行つたことを理由として、解雇その他の不利益な取扱いを受けない。

23の提言事項（4）

⑯ 地方議会議員が厚生年金制度に加入する【法改正事項】

（趣旨）

都道府県議会議員の議員報酬は、源泉徴収された上、支給（所得税法上は給与所得）されている。また、日々、住民からの要望聴取や、自ら当該都道府県に係る課題の調査等を継続的に実施しており、厚生省の「法人の代表者又は業務執行者であつても、法人から、労務の対償として報酬を受けている者は、法人に使用される者として被保険者の資格を取得させるよう」にこの通知（昭和24年7月28日保発第74号）からしても厚生年金の加入要件を実質的に充足していると考えられる。

また、近年、厚生年金の適用拡大は趨勢となっている。

民間企業に勤務する人びと等、多様な人材が議員になるためには、適切に処遇することも大事なことである。今後議員になりたいと思う人に対する後押しとしての効果から、厚生年金の加入は前向きに検討すべき案件と考える。

⑰ 会派の活動内容をできる限り公開する

⑱ 市と市の合区が弾力的にできるようにする【法改正事項】

（趣旨）

無投票当選者数の割合が増加しており、とりわけ1人区において顕著である。

1人区を解消できるようにするための方策として、選挙区の設定は現行どおり市町村（指定都市の区を含む）を単位とした上で、市と市の合区が弾力的にできるようにすべきである。

なお、選挙区の設定に当たっては、公正性の確保の観点から、議会で第三者機関を設置する方策等も有効と考えられる。

⑲ 立候補に至るまでの手続をわかりやすくする

⑳ 立候補に伴う企業等による休暇を保障する制度等を整備する【法改正事項】

㉑ 供託金の金額を見直す【法改正事項】

㉒ 女性が立候補しやすく、議員となった後も活動しやすい環境を整備する

（趣旨）

企業等で働く女性が、都道府県議会議員に転身しても切れ目なく厚生年金への適用が受けられるようにすれば、立候補はしやすくなるはずである。

地方議会では子育てをする女性議員の活動を支援する取組として、会議規則で出産や育児に伴う欠席規定を明文化するほか、議会によっては、議員控室の一部を保育スペースにしている事例がある。こうした事例も参考に、各都道府県議会において、当該女性議員の希望を聴き、子育てと議会活動の両立が図れるよう、取り組むことが肝要である。

選挙において使用した旧姓を、当選後、議会でも使えるようにすることも環境整備に資するものと考えられる。

また、特に子育て中の女性議員には夫の協力等のバックアップが欠かせない。このため、男性の育児休業を取りやすくする方策が必要である。

㉓ 議員活動を支える研修を整備する