

# 都道府県議会制度研究会報告書

令和2(2020)年3月30日

都道府県議会制度研究会



## 目 次

|      |   |
|------|---|
| はじめに | 1 |
|------|---|

### 総括報告

#### I 検討した事項と方向性

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| 一 都道府県議会が直面する喫緊の問題            | 4 |
| 1 地方議会・議員のあり方（二元代表制、処遇、役割と責務） | 4 |
| 2 議会審議のあり方                    | 5 |
| 3 投票率の低下                      | 6 |
| 4 無投票当選の増加                    | 6 |
| 5 女性議員や若手議員の不足                | 7 |
| 6 立候補しづらい環境                   | 8 |

#### II 都道府県議会・議員の特徴の確認

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 1 市町村議会議員と比較し、活動が広域的       | 9  |
| 2 市町村議会議員と比較し、代表する住民が多い    | 9  |
| 3 市町村議会議員と比較し、政党との関係性が強い   | 10 |
| 4 市町村議会と比較し、各種団体との接点が多い    | 10 |
| 5 市町村議会にはない、警察、高等学校等の行政を所管 | 10 |
| 6 市町村議会・議員との連携             | 10 |

#### III 個別事項

|                     |    |
|---------------------|----|
| 1 知事との関係における議会権能の拡大 | 12 |
| 2 議会機能と議会のあり方の検討    | 13 |
| 3 議員の位置付けと職務等の明確化   | 18 |

### 個別事項の解説編

|                        |    |
|------------------------|----|
| 個別事項に係る法改正及び運用事項別整理一覧表 | 24 |
| 1 知事との関係における議会権能の拡大    | 25 |
| ① 議長に議会招集権を付与する【法改正事項】 | 25 |
| ② 議会を議員と知事の討議の場とする     | 25 |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| ③        | 再議制度を見直す【法改正事項】  | 27        |
| ④        | 予算修正権の制約を見直す【法改正事項】  | 28        |
| ⑤        | 専決処分の対象を見直す【法改正事項】   | 29        |
| <b>2</b> | <b>議会機能と議会のあり方の検討</b>  | <b>31</b> |
| 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<br>【法改正事項】                         | 31        |
| 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                                      | 34        |
| 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                                   | 34        |
| ⑨        | 議会の調査研究・政策立案機能を支援するような機構<br>(シンクタンク)を設置する                      | 35        |
| ⑩        | 図書室を有効に活用する  | 36        |
| 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                                       | 36        |
| 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、<br>議会として住民とのつながりを構築する               | 37        |
| 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、<br>議会・議員の役割等を説明する               | 38        |
| ⑭        | 災害に備え、議会・議員としての役割を業務継続計画（BCP）<br>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 | 39        |
| <b>3</b> | <b>議員の位置付けと職務等の明確化</b>   | <b>42</b> |
| 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<br>【法改正事項】                      | 42        |
| ⑯        | 地方議会議員が厚生年金制度に加入する【法改正事項】                                      | 48        |
| ⑰        | 会派の活動内容をできる限り公開する  | 49        |
| 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】                                     | 51        |
| ⑲        | 立候補に至るまでの手続を分かりやすくする   | 53        |
| 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<br>【法改正事項】                         | 54        |
| ㉑        | 供託金の金額を見直す【法改正事項】  | 55        |
| 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<br>整備する                           | 55        |
| ㉓        | 議員活動を支える研修を整備する  | 57        |

## はじめに

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が大きな課題として取り上げられていた。

全国都道府県議会議長会においては、平成 16 (2004) 年 4 月に、学識者 7 名を委員とする都道府県議会制度研究会 (座長：大森彌・東京大学名誉教授) (以下「前研究会」という。) を設置した。前研究会では、議会の機能強化を図るために必要な制度的改正や、「公選職」という新たな議員の位置付け等について検討が行われた。それを踏まえ平成 19 (2007) 年 4 月までに、三つの報告書が取りまとめられた。平成 12 (2000) 年には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」 (以下「地方分権一括法」という。) が施行され、地方分権改革の推進が図られていた。地方議会に関しては、執行機関の監視や政策を提案する議会の役割と責任が重視されるようになった。それらを受け、前研究会は議会の機能強化を中心に検討作業を行った。

最近の地方議会を巡って上記のようないろいろな問題が表出している現状を踏まえ、全国都道府県議会議長会においても、令和元 (2019) 年度から新たな研究会を設置する準備をしていたところ、平成 31 (2019) 年 1 月、総務省から三議長会 (全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会) 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の要請があった。

こうした中、今回の新たな都道府県議会制度研究会 (以下「当研究会」という。) は、前研究会における議会の機能強化に関するものに加え、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、統一地方選挙直後の令和元 (2019) 年 5 月、設置された。

平成 30 (2018) 年 7 月から、「第 32 次地方制度調査会」 (会長：市川 晃・住友林業株式会社代表取締役社長) が設置されているとともに、令和元 (2019) 年 6 月には、総務省が、今後の地方議会・議員のあるべき姿や、多様な人材が地方議会に参画しやすくなるための方策等について、幅広く議論を行うことを目的として「地方議会・議員のあり方に関する研究会」 (座長：只野雅人・一橋大学大学院法学研究科長) (以下「総務省研究会」という。) を設置し、議会団体 (全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国市議会議長会指定都市協議会、全国町村議会議長会)

からも、構成員として代表者が参加していることから、その動きに合わせて、対応することも求められることとなった。

当研究会は、令和元（2019）年5月16日に第1回を開き、以後、毎月1回開催し、第2回以降第5回までは、各回、委員2名ずつの発表を聴取し、意見交換する等、令和2（2020）年3月18日まで計11回会議を重ね、精力的に検討を行ってきた。

また、第9回は、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、図書室を視察した。

さらに、自治体国際化協会を通じ、外国の議会制度に係る調査を行い、その結果を取りまとめた。

以下は、当研究会の議論と調査の結果として得られた内容を報告するものである。

本報告書は、「総括報告」と「個別事項の解説編」で構成している。

「総括報告」では、当研究会で検討した事項について方向性を示し、地方議会の活動や実態の違いから、研究テーマである都道府県議会・議員の特徴を確認している。それを受け、「個別事項」では、「知事との関係における議会権能の拡大」、「議会機能と議会のあり方の検討」、「議員の位置付けと職務等の明確化」の3つの項目に注目し、簡潔に要点の報告を行った。

「個別事項の解説編」では、「個別事項」について趣旨をより詳しく解説した。

報告事項のうち、各都道府県議会において実践できるものは実践していただき、法改正事項については、全国都道府県議会議長会として機関意思決定できるものは決定し、総務省研究会や、地方制度調査会等を通じ、制度改正へとつなげていただくことを期待する。

令和2(2020)年3月30日

都道府県議会制度研究会

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

# 總 括 報 告

## I 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（二元代表制、処遇、役割と責務）

日本国憲法第 93 条は、地方議会を「議事機関」と規定し、住民から直接選挙される議員（代表者）からなる合議体と決めている。これは、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として、行政とは距離を置く組織であることを含意している。地方議会のあり方を考えるに当たっては、この基本型を十分に認識し検討を進める必要がある。

従来、議会（議員）と長はそれぞれ住民から直接選挙で選出され、地方公共団体を構成する機関として、二元代表制という表現で位置付けられてきた。しかし、長は議会より権限が強く、議会は強い権限を持つ長の下で存在意義を問われるという見方がなされている。また、地方分権改革の推進等により、議会改革も一定程度行われてきているが、議会の権限は長の持つ権限に比較して、未だ長優位の点で変わらないことを指摘せざるを得ない。

しかしながら、実際面に注視すると議会（会派がある場合は会派を中心に）は、当該地方公共団体の予算編成や政策形成に当たって、執行機関との調整や折衝を行い、議会の意向を反映するよう働きかける等、議会にはそれなりの機能が備わっているという見方もある。このような見方がされている議会のあり方について、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、議会側から住民に議会全体の活動状況や役割を分かりやすく説明する等歩み寄ることが重要である。

また、地方議会議員については、戦前は名誉職と位置付けられ、実費弁償のみが支給されていた。現在、地方議会議員については、地方公務員法第 3 条第 3 項第 1 号において、特別職公務員と規定され、地方自治法第 203 条第 1 項において、議員報酬を受ける（第 1 項）とともに、費用弁償（第 2 項）、期末手当（第 3 項）を受けられることができると決められている。



しかし、地方分権改革の推進等により、地方公共団体の意思決定機関としての議会、その構成員である議員の役割がますます重要性を増し、議員活動の範囲は一層、広範に及ぶようになってきている。そうした変化を勘案するなら、議員は今や多様な住民のニーズに適確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いると言えよう。議員の責務は一段と重要性を増してきていると考えるべきである。議員の活動は、どれだけ時間を費やしたかということよりも、どれだけ住民に納得のいく成果を得たかによって評価される時代になったと言い得る。

※専門的とは、議員を主たる職業とする意味である。

こうしたことから、現行の法制では報酬等の根拠規定しかないが、議員のあり方について法律上の位置付けを明確にし、それに基づいて、処遇等を規定することが必要と考えられる。明確化された規定がなければ、議員報酬等について判断すべき基準がない状況が続く結果、議員の役割や責任に関して、住民の間で見方、イメージが、それぞれ全く異なったものとなることが憂慮される。これは早急に解決すべき課題と考えられる。

## 2 議会審議のあり方

議会審議では、知事提出議案のほぼ 100%が原案どおり可決されているのが現状である（全国都道府県議会議長会調（平成 30（2018）年））。そのこともあって、住民からは議会審議の形骸化や、議会の存在意義について指摘されることがある。

知事提出議案のほぼ 100%が原案可決される理由の一つは、限られた会期中で、知事が議案を原案どおり可決することを試みるためである。知事は、議会に議案を提出する以前の段階で会派や議員の意向を聴取することや、議会や議員と事前に折衝する等の対策を講じることがある。いずれも議案を議会に提出した後のプロセスを遅滞なく進めるための方策である。結果として、議場での議案審議は低調に終わるという状況が生じている。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、これまで事前調整していた、いろいろな折衝等をできる限り前面に出し、案件を議会で審議する方針に変えていくことが望まれる。議会の審議過程を「見える化」することが、この先の喫緊の課題である。

### 3 投票率の低下

平成 31 (2019) 年 4 月に統一地方選挙が行われた。都道府県議会議員選挙の投票率は、昭和 22 (1947) 年の 81.65%から平成 31 (2019) 年には 44.02%まで低下している(総務省「地方選挙結果調」等)。他の地方議会議員選挙においても、投票率の落ち込みが顕著である。昭和 26 (1951) 年と平成 31 (2019) 年を投票率で比較すると、指定都市議会議員選挙は 72.92%から 43.28%、市議会議員選挙(指定都市議会議員選挙は除く。)は 90.56%から 45.57%、町村議会議員選挙は 95.92%から 59.70%に、それぞれ落ち込んでいる(同)。

都道府県議会議員の主要な役割として、地域への利益還元が期待されてきたが、還元できる利益が少なくなってきたこと、また、住民の中にも、そうした議員の存在を必要とする人びとが少なくなっていること等が、投票率の低下を引き起こしている原因と考えられる。今後は、これまでの選挙参加の誘因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である。

また、投票率の低下は、住民が抱く議員像にも関係していると考えられる。住民が議員に接触する機会は限られている。住民の議員像は主にメディアや SNS 等による情報によって形成されるが、一部議員の不祥事が住民の議員像をつくる上で大きな影響を及ぼしてきた。それを修正するのは至難の業であるが、議員のステレオタイプな像を塗り替えるには、住民に対して議会や議員活動についての価値や、役割(やりがい)の重要性について広報することが緊要と考えられる。

### 4 無投票当選の増加

都道府県議会議員と町村議会議員の無投票当選の増加傾向が続いてきている。

都道府県議会議員選挙の当選者に占める無投票当選者の割合は、昭和 30 (1955) 年の 2.8%から平成 31 (2019) 年には 26.9%まで増加している(総務省「地方選挙結果調」等)。また、町村議会議員選挙においても、同時期の比較で、12.0%から 23.3%に増加した(同)。

都道府県議会議員選挙においては、一人区を中心に無投票当選が増加している。都道府県議会議員選挙における無投票当選は、当該都道府県の中心部ではなく、周

辺部の1人区に多い。また、無投票当選はこれまで周辺部での問題と捉えてきたが、平成31(2019)年の統一地方選挙では指定都市の選挙区にまで及んできていることが明らかになっている。

その要因として、小規模市町村議会と同様なり手不足、現職が住民の支持を得て他の候補が立候補しづらい状況、あるいは都道府県議会議員は政党所属議員が多く政党が様々な状況から対立候補を立てないこと等によるためと推測される。しかし、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、無投票当選は代表民主制の根幹にも関わる問題であり、それを解消する方策が早急に必要とされる。

## 5 女性議員や若手議員の不足

都道府県議会を始め、地方議会では女性議員や若手議員の占める割合が低い。

都道府県議会議員の中で女性が占める割合は10.1%にとどまる(全国都道府県議会議長会調(平成30(2018)年))。他の地方議会における女性議員の割合を示すと、指定都市議会17.3%、市区議会(指定都市議会を除く。)15.0%、町村議会10.0%である(全国市議会議長会、全国町村議会議長会調(平成30(2018)年))。

また、40歳未満の議員が都道府県議会議員に占める割合は8.1%である(全国都道府県議会議長会調(平成27(2015)年))。他の地方議会における40歳未満の議員の割合を示すと、指定都市議会12.2%、市区議会(指定都市議会を除く。)6.4%、町村議会2.3%である(全国市議会議長会、全国町村議会議長会調(平成27(2015)年))。

多様な意見を集約することが必要とされる議会で、選挙によって選ばれる議員の構成が、現実の住民の構成と大きく乖離していることには大きな問題がある。

女性や若い住民の意見を地方議会にどのように反映していくか、早急に検討する必要がある。

フランスでは、女性議員を増やす取組として、パリテ法が平成12(2000)年に制定され、幾度かの改正を経ている。同法によると、州議会議員選挙及びコミューン議会議員選挙(人口1,000人以上)は立候補者の名簿を男女交互とすること、県議会議員選挙は立候補者を男女ペアとすることとなっている。この結果、女性議員の割合は州議会47.8%、県議会50.0%、コミューン議会40.3%となった(全国都道

府県議会議長会調（平成 28（2016）年）。

我が国においては「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が平成 30（2018）年 5 月に施行され、これによって政党等に男女の候補者の数をできる限り均等となることが求められるようになった。その他、国及び地方公共団体に男女の政治参画をできる限り実効性のあるものとするために必要な施策を策定し、それを実施する等努力義務が課されることにもなった。この先、都道府県議会としても、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。

ドイツでは、「子供投票所 U-18」を設け、18 歳未満の子供の模擬投票を実施している。フランスでは、コミュンレベルで、若年層の政治参加促進のため、30 歳未満の地域住民等で構成する青年議会を設置し、政策に青年議会の意見を反映する試みが行われている。

こうした取組を参考に、都道府県議会においても、若い議員を増やす方策が求められる。

## 6 立候補しづらい環境

都道府県議会議員については、現在のところ、深刻な定数割れは起こっていないが、全体として立候補者数が減少する傾向にあることは間違いのないところである。

都道府県議会議員選挙における競争率（候補者数／改選定数）は、昭和 22（1947）年の 2.86 倍から平成 31（2019）年には 1.34 倍まで低下している（総務省「地方選挙結果調」等）。他の地方議会議員選挙においても、同時期の比較で、市区議会議員選挙（指定都市議会議員選挙を含む。）は 2.47 倍から 1.24 倍、町村議会議員選挙は 1.95 倍から 1.13 倍まで低下した（同）。

立候補に際しては、現行の制度では選挙費用（供託金を含む。）がかかる、落選すればこれまでの職を失う、また、議員に立候補することについては、家族の理解を得ることが難しいという声も聞かれる。加えて、議員退職後の問題、老後の心配、立候補に至るまでの手続の分かりづらさ等、議員生活には多数の難題が伴う。そうした難題を考慮すると、都道府県議会議員へ立候補しやすくする環境整備が望まれるところである。

## II 都道府県議会・議員の特徴の確認

従来、地方行政や地方議会への関心は研究者の間でも低調であった。地方行政や地方議会が課題として取り上げられると、決まってそれは機関委任事務との関係からの研究であった。なかでも、我が国の地方自治が中央集権的であることを批判する論評が圧倒的な比率を占めてきた。

その動向が大きく変わったのが、平成 12 (2000) 年の地方分権一括法が成立して以降のことである。地方公共団体の果たす役割が重要視されるにつれ、地方議会への関心は研究者の間でも増える傾向が見られるようになった。しかし、大方の関心は市町村議会を中心にしてきた。これは、市町村議会については、公表される資料等が比較的多いこと等が理由であった。当研究会においても、市町村議会の成果や実態を基に議論が進められる場面が見られた。

そのため、当研究会では、地方議会の活動や実態を明らかにし、都道府県議会議員の特徴を明確にすることに注力した。

### 1 市町村議会議員と比較し、活動が広域的

都道府県議会議員は、それぞれの活動する範囲が、市町村議会議員に比較して広域になる。市町村議会議員選挙は通常、大選挙区制で実施される。一方、都道府県議会議員選挙は選挙区制を採用しているが、一人の都道府県議会議員が複数の市町村をカバーすることも起こり得る。また、都道府県議会議員は、当該都道府県全体の課題に係る審議に携わるものであるため、都道府県議会議員の活動範囲は、自身の選挙区のみならず、都道府県内全域に及ぶ。

その意味で地域代表という観点からすると、都道府県議会議員は市町村議会議員が代議する範囲と比較して広範に及ぶエリアの代議者といえることができる。

### 2 市町村議会議員と比較し、代表する住民が多い

地方議会議員がどれだけの住民を代表しているか（議員 1 人当たりの平均住民数）を見ると、都道府県議会議員は 47,528 人、指定都市議会議員は 23,264 人、市区議会議員（10～20 万人）は 5,447 人、町村議会議員は 992 人になる（総務省「地方議会・議員のあり方に関する研究会（第 5 回）」配付資料）。この結果が示すように、都道府県議会議員は市町村議会議員に比較し、代表する住民が多いという特徴を有

している。

### 3 市町村議会議員と比較し、政党との関係性が強い

地方議会議員の政党に所属している割合を見ると、都道府県議会議員は 80.4%、市区町村議会議員（指定都市議会議員を含む。）は 29.8%である（総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」（平成 30（2018）年 12 月））。都道府県議会議員は市町村議会議員に比較し、政党所属率が高く、政党との関係性が強いという特徴がある。なお、都道府県議会は全議会で会派が存在し、会派の所属議員を見ると、同一政党に所属する議員から構成される場合が多いという傾向が見られる。

### 4 市町村議会と比較し、各種団体との接点が多い

都道府県行政は、大規模事業や医療、産業等の広域的な行政を担当している。また、こうした行政に関係する団体は、都道府県単位で活動することが多い。このため、市町村議会と比較し、都道府県議会の所管の常任委員会や会派等は、各種団体と意見交換を行う等、これらの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

「国・都道府県・市町村の役割分担」（次頁）を見ると、都道府県行政は警察や高等学校等、これに対して市町村行政は消防や小中学校等の事務を担うという役割分担になっている。また、産業労働の分野においても、都道府県の役割が多いことが顕著である。これは都道府県議会議員の活動にも大きな影響を及ぼす。議員の対象とする政策範囲は、市町村議会議員に比して、広範囲である上、多様化しているといえることができる。

### 6 市町村議会・議員との連携

当研究会の第 9 回（令和 2（2020）年 1 月 16 日）では、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った。その際、県議会議員から、「議員になってから地元の市町村議会議員と連携し、住民の声を政策に反映させることができるようになった」との意見があった。

## 国・都道府県・市町村の役割分担

|        | 国  | 都道府県   | 市町村  |
|--------|--|--|--|
| 基本安全   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・司法、外交、通貨</li> <li>・防衛</li> <li>・防災</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・警察</li> <li>・防災</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・消防</li> <li>・防災</li> </ul>   |
| 生活環境   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地球環境保全</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・公害防止</li> <li>・産業廃棄物</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・住民登録・戸籍</li> <li>・上水道</li> <li>・公害防止</li> <li>・一般廃棄物</li> </ul>                            |
| 福祉健康   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・健康保険、年金</li> <li>・医師・医薬品</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉等</li> <li>・生活保護</li> <li>・地域保健</li> <li>・病院・薬局</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・介護保険</li> <li>・高齢者・障害者・児童福祉</li> <li>・生活保護</li> <li>・国民健康保険・年金</li> <li>・地域保健</li> </ul>   |
| 教育     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・私立・公立大学（認可）</li> <li>・国立大学</li> <li>・教科書検定</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・私立学校（認可）</li> <li>・県立高等学校等</li> <li>・市町村立小中学校教職員給与等負担</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村立小中学校等</li> </ul>   |
| 産業労働   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・経済・金融政策</li> <li>・通商、関税</li> <li>・産業再生、業界指導</li> <li>・（中小企業対策）</li> <li>・職業紹介</li> <li>・労働基準</li> <li>・職業能力開発</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・企業誘致</li> <li>・創業・新事業支援</li> <li>・中小企業対策</li> <li>・商店街振興</li> <li>・職業紹介</li> <li>・職業能力開発</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・（企業誘致）</li> <li>・（中小企業対策）</li> <li>・（商店街振興）</li> <li>・職業紹介</li> </ul>                      |
| 建設     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国道（指定区間）</li> <li>・一級河川</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国道（指定区間外）</li> <li>・県道</li> <li>・一級河川（指定区間）、二級河川</li> <li>・流域下水道</li> <li>・都市計画（区域区分）</li> <li>・建築確認</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村道</li> <li>・準用河川</li> <li>・公共下水道</li> <li>・都市計画（地区計画等）</li> <li>・建築確認（特定行政庁）</li> </ul> |
| 農林水産   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・食料需給</li> <li>・国営土地改良</li> <li>・農地転用（4 ha 超）</li> <li>・国有林</li> <li>・保安林指定・解除（重要流域）</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・生産振興</li> <li>・農家経営支援</li> <li>・県営土地改良</li> <li>・農地転用</li> <li>・県有林</li> <li>・保安林指定・解除（重要流域以外）</li> <li>・治山事業</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・生産振興</li> <li>・団体営土地改良</li> <li>・農業委員会</li> <li>・市町村有林</li> </ul>                          |
| 国土交通通信 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・水資源開発</li> <li>・エネルギー</li> <li>・交通政策</li> <li>・情報・通信、放送</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域情報化</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・（地域情報化）</li> </ul>   |

愛知県「分権時代における県の在り方検討委員会最終報告書」から加工引用

都道府県議会議員は、都道府県行政のみに限定されず、市町村行政への発言力も大きくなる。場合によっては、市町村議会議員から陳情を受けることも多く、都道府県議会議員と市町村議会議員が連携して国政に地域住民の声をつなげる役割を果たすこともある。

以上、都道府県議会議員の特徴を市町村議会議員との比較で確認し、それらを念頭に置いて、研究会のテーマである都道府県議会・議員の機能と役割等を検討する作業に移った。

当研究会は都道府県議会・議員について焦点を「知事との関係における議会権能の拡大」、「議会機能と議会のあり方の検討」、「議員の位置付けと職務等の明確化」に3つの項目に絞り、以下、報告を進める。

### Ⅲ 個別事項

#### 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】

議会の招集権については、議会の代表者である議長に付与すべきである（地方自治法第 101 条関係）。

##### ② 議会を議員と知事の討議の場とする

従来の「二元代表制」を巡る議論は、議員で構成される議会、それに対抗する知事が、それぞれ対等な立場で住民を代表する機関として、相互に牽制しながら地域の発展のために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、本会議は議場の形態や運営上、形式的になりがちであるため、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】

一般再議のうち、条例の制定改廃又は予算に関する議決に対し異議があるときの再議決の要件は、特別多数議決（出席議員の 2 / 3 の同意）が必要とされる。この要件を、議会が団体意思決定機関であることを考慮し、過半数議決に見直す必要がある（地方自治法第 176 条第 1 項～第 3 項関係）。

特別再議のうち、議決又は議会における選挙が権限を超え又は法令等に対し違反すると認めるものについては、議決の意思決定を覆すための基準を明確にする必要がある。また、再議決後は、総務大臣への審査申立てを前置せず、直接、裁判所に訴えることができるようにする必要がある（同法第 176 条第 4 項～第 5 項関係）。

義務費の削除又は減額の議決に係る規定に関しては、議会の予算議決権を一方的に否定するものであると考えられるため、廃止する必要がある（同法第 177 条第 1 項第 1 号、第 2 項関係）。

災害応急費等の削除又は減額の議決に係る規定に関して、議会が再議決をし、それを知事が不信任議決とみなして議会の解散を行った場合、災害発生時であるため選挙が行えない等の事情が出るのが想像される。その場合、議会は構成されず、知事が専決処分を行うことになる。災害時における議会の役割が注目される現在、



この再議は議会の役割を放棄させるものであり、廃止する必要がある（同法第 177 条第 1 項第 2 号、第 3 項関係）。

#### ④ 予算修正権の制約を見直す【法改正事項】

現行の制度では、議会は知事の予算提出の権限を侵すことができないとされている。議会が住民意思を代表する団体意思決定機関と決められていることを考慮するならば、議会が知事提出の予算を修正する際の現在の制約については、見直す必要がある（地方自治法第 97 条第 2 項関係）。

#### ⑤ 専決処分の対象を見直す【法改正事項】

議決事件のうち、予算、条例案については、議会の本来的な権限である議決権の中でも特に重要なものと考えられるため、専決処分の対象から外すことが妥当と考えられる（地方自治法第 179 条関係）。

## 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】

都道府県議会は、日本国憲法第 93 条第 1 項において「議事機関」とされている。しかし「議事機関」に関して法律では、それ以上の規定は設けられていない。都道府県議会がどのような権限を有するかについて、法律で明確化されていないのが現状である。

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考えられる。

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（条文解説は 32～33 頁参照）（下線は改正部分。以下同じ。）。なお、ここでは地方議会として一律に規定する。

### 第二編 普通地方公共団体

#### 第六章 議会

##### 第一節 組織

#### 〔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。

## 第二節 権限

### 〔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<sup>\*</sup>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。

#### 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

議会の調査研究や政策立案機能を支援する上では現在の議会事務局の体制は十分なものとは言えず、当該体制を充実していく必要がある。

衆議院・参議院法制局や、全国都道府県議会議長会への研修派遣等が行われているが、こうした方法をより積極的に活用することが望まれる。

#### 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

「議会の調査研究・政策立案を支援できる人材を養成する」ことが必要と考えられるが、議会の事務局職員の養成には時間がかかる。財政的、物理的にも克服すべき課題が多数残る。

そこで、執行機関の職員を議会・議員の補佐として活用する体制に変更することが必要である。

現在、執行機関の職員は議会審議において議員から出る質問・質疑に対して答弁に立っている。これは執行機関の職員が知事の配下として働き、議会から距離を置く存在というイメージを抱かせる。執行機関の職員は知事と議会とが共有して育成し、活用する共通の貴重な人材と考えるべきである。その観点から、執行機関の職員が政策策定の場で活躍することを期待すると同時に、議会における政策決定の充実にも参加する方策を検討すべきであると考ええる。

#### 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

議会の調査研究・政策立案機能を充実する方法として、外部の知見を活用することも考えられる。しかし、現下の厳しい地方財政状況の下で、単独の議会での機能の充実を図っていくことは、資金の面等で難しいのが現状である。

このため、各議会が費用を分担する等の方法を講じて、議会を支援する機構（シ

ンクタンク)を全国又はブロック単位で共同設置することを提言する。

#### ⑩ 図書室を有効に活用する

図書室の機能充実については、蔵書の充実、資料の収集、公立・大学等他図書館との連携、議員への情報提供のあり方、レファレンスサービス強化が重要である。

このうち、レファレンスサービス強化には、図書室司書の存在が不可欠である。必要な司書を確保した上で、公立・大学等他図書館の司書との連携・活用を図ることが重要である。

#### 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

広報紙については、工夫と努力が行われているにもかかわらず、なお改善すべき余地が残る。質問した議員の顔写真、質問要旨、答弁内容が規則正しく並べられている例が散見されるが、議会が単独で「議会だより」を定期的に発行する国は、諸外国と比較しても珍しい。そのことを考えると、関係者は広報紙の存在価値を改めて認識し、それをどう活用するか検討することが切望される。

議会評価を高めるためには、議会としての実績を発信することが重要である。具体的には、議会が議決した議案決定までの経過を明確にし、理由や議案施行後の住民生活への影響や変化等を報告する必要がある。また、採択した請願や、議決した意見書の実現状況、実現しない場合はその理由を明らかにすべきと考えられる。

情報発信に当たっては、戦略的な取組が必要である。例えば、必要に応じ、若者や女性が興味を持つ課題を中心にした広報紙の紙面づくり、議会報告会の様子等を記事にすること、あるいは議会間での「議会だより」のコンペ等が考えられる。

#### 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

議員の地域における活動は、様々な形で住民の関心につながる。議会は、議員が地域において集めてきた事項と、都道府県行政のうち議会で課題とされている事項を結び付け、議会と住民との話合いの場を設け、両者のつながりを構築していくことが肝要である。

議会と住民とのつながりを構築する方策の一つとして、地方自治法第100条の2の調査事項について、住民の声も反映できるようにするため、依頼する対象者を専

門的知見を持つ学識経験者等だけに限らず、一般の住民も含めて運用することも考えられる。

議会と住民との話合いの場については、住民に対して都道府県行政や議会活動について報告する広報としての役割と、住民から質疑や意見を受ける広聴としての役割がある。特に広聴の場合は、住民が対話したいと思える争点について対話することを意味あるタイミングで実施することが必要である。

都道府県議会は、市町村議会に比べ、住民からの心理的な距離がより遠いと考えられるため、政策条例等のパブリックコメントを求める際にも、従前どおりのやり方だけではなく、ICTを積極的に活用した方策を検討すべきである。なお、ICTに関しては、各議員が、本会議や委員会において予定している質問事項をSNS等を通じて、できるだけ早い時期に行うことが望ましい。

|  |
|--|
| <p><b>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</b></p> |
|--|

議会における、中・高校生等を対象にしたイベントや、学校訪問を行う等の取組は、生徒が議会・議員を遠い存在から身近に感じるきっかけになる機会と考えられる。こうした機会に、議会・議員の役割、とりわけ議会での議論や重要案件を決定することの重要性やおもしろさを伝えることが大切である。

議員は、住民に対し、要望聴取や都道府県政報告会等の取組を行っている。しかし、議会や議員はどのような役割があるのか等について、住民に十分な説明を行っているとは思えない点も見える。議員が、住民に対して議会・議員の役割等を説明する機会をより多く設けることが肝要である。議会・議員の透明性の確保や、各地域における議員のなり手を確保することにも、やがて生かされることになる。

事例は少ないが、政務活動費を不正に詐取するような事件が起こると、議会・議員に対する信頼が大きく損なわれる場合が多い。議会や議員に対する信頼はなかなか回復しないのが通例である。この点を関係者は常に念頭に置いた行動をとるべきと考えられる。政務活動費は、普段の議員活動を行うために必要な経費であるが、政務活動費の使途の適正化や透明性の向上を図り、住民の理解を得ることにつながる努力を怠らないことが期待される。

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

都道府県議会の中には大規模災害等の発生に際し、議会としてとるべき当面の対応や、議員の行動指針を定めているところがある。それを一般に業務継続計画（BCP）と呼んでいるが、災害に備え、議会・議員としての役割をBCP等にまとめておくことが望まれる。

災害時には、議員が住民から出る要望等を集め、それをバラバラに執行機関に伝え、混乱に拍車をかける結果にもなりかねない。今後、執行機関が設置する災害対策本部に議会から数名の議員が参加し、議会として集約した現地情報、住民からの要望等を執行機関に取次ぐ役割を果たすことが重要である。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、執行機関よりも地域や住民に接触する機会が多い。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摘出し、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。

現在の災害対応では議会に役割はほとんど期待されていない。それを是正するため、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。こうすることにより、議会はこれまで関与できなかった地域防災計画、復興計画等についても審議することが可能になる。

報告書を取りまとめる時点に前後して、新型コロナウイルス感染症が日本を始め世界各地に拡大し始めていた。これを受け、我が国では、「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ることとなった。これに伴い、新型コロナウイルスがまん延し、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ることになった。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。

### 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】

都道府県議会議員については、戦前と同様、地元の名望家が地域貢献として務めるという名誉職のイメージが未だに一部に残っている。これが議員は男性の仕事とイメージさせる固定観念を生み出しているのかもしれない。

議員は、地方公務員法では非常勤と規定されていないものの、議会は会期中のみ存在する機関とみなされることが多く、それが議員が非常勤と誤解される原因につながっていると考えられる。

議員活動を実態に則して観察すると、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。

前研究会は、地方議会議員を「公選職」と位置付けた。「公選職」は、議員は住民の直接選挙によって議員たる地位に就任したという意味で、任命職である職員とは異なる。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。

地方分権改革の推進等により地方公共団体、特に都道府県の事務は多様化・専門化している。人口の偏在等により活動区域は一層広範囲になる中、これらに適切に対応していくためには、議員は専門的な公選職としての役割を果たすことが想定される。これに順応して議員を職業として位置付け、これに見合った処遇を確保することが必要である。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、今回新たに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（条文解説は 44～46 頁参照）。なお、ここでは地方議会議員として一律に規定する。

## 第二編 普通地方公共団体

### 第六章 議会

#### 第一節 組織

##### 〔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。

## ⑯ 地方議会議員が厚生年金制度に加入する【法改正事項】

厚生年金加入の要件は「雇用契約書の有無などとは関係なく、適用事業所で働き、労務の対償として給与や賃金を受けるという使用関係が常用的であること」（日本年金機構HP）である。

また、厚生省保険局長から各都道府県知事・各健康保険組合理事長にあて「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致されたい。」（昭和 24 年 7 月 28 日保発第 74 号）旨通知されている（厚生労働省HP）。

都道府県議会議員については、当該都道府県から毎月定額の議員報酬が源泉徴収された上、支給（所得税法上は給与所得）されている。また、勤務日時の定めはないものの、議員は会期中だけにとどまらず、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、前記厚生省の通知からし

で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。

近年、政府においては、給与所得者を広く厚生年金の適用対象とする方向で制度改正を実施しており、厚生年金の適用拡大は社会の趨勢となっている。

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。一部委員に慎重な意見もあったが、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

都道府県議会は全議会で会派が存在しており、会派を中心として議会活動が成り立っているという特徴がある。

会派は、執行機関と調整や折衝を行い、当該都道府県の予算編成や政策形成に当たって、それぞれの意向を反映させる役割を果たしているという見方もある。また、法制度上は、地方自治法第 100 条第 14 項において、政務活動費の交付対象として位置付けられている。

会派は、住民意思の形成を議会のレベルで促進する役割を担うものであり、政策集団としてその活性化を図るべく、会派内における議論や調査活動をさらに積極的に展開し、できる限りその活動内容を公開していく必要がある。

#### 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】

議員は住民から直接選ばれた公選職である。代表民主制の本質からすると、公選職の議員が無投票で当選することには問題が多い。都道府県議会議員選挙においては、当選者数に占める無投票当選者数の割合が増加している。とりわけ 1 人区において顕著である。

こうしたことから、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（公職選挙法第 15 条関係）。

（参考）

現行制度上、市と市の合区は、配当基数（※）が 1 以上となる場合認められていないが、配当基数に関わらず、合区を可能とする制度改正をすることが考えられる。

※（選挙区の人口）÷（当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもつて



除して得た数（議員一人当たりの人口）

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のほか、検討を外部の調査研究機関に委託する等の方法も有効と考えられる。

#### ⑱ 立候補に至るまでの手続を分かりやすくする

議員に立候補するに当たり、どのような手順と準備が必要かを示した公式の資料はない。総務省や選挙管理委員会、全国都道府県議会議長会、民間団体等が連携し、都道府県議会議員選挙を始めとした選挙に立候補するために必要な知識や手順を示したWeb サイトをつくるべきである。立候補に必要な知識等を分かりやすく解説したマニュアルのような参考資料があれば新人候補等には助けになる。

また、立候補届出時には、多くの資料を紙ベースで提出しなければならないが、インターネットにより完結させる等、手続を簡略・迅速化するICT化の促進が望まれる。

#### 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】

議員に立候補する場合、選挙の準備、告示後の選挙運動、さらには当落に関わらず選挙後の対応を行うことになるが、民間企業に勤務する人びとにはこのような活動を全て休暇で賄うことが難しい。裁判員における例を参考に、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等を、企業等の理解を得ながら整備する必要がある（労働基準法第7条関係）。

#### ㉑ 供託金の金額を見直す【法改正事項】

供託金は、いわゆる「泡沫候補者」の乱立防止を狙いとした制度である。立候補しやすい環境整備を行う観点から、金額を見直す必要がある（公職選挙法第92条第1項関係）。また、一定の審査を行った上で、供託金を原則無利子で金融機関が融資する仕組みを創設することも一方策である。なお、供託金と選挙公営は関連があるとされているが、別のものとして考える必要がある。

#### 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

「地方議会議員が厚生年金制度に加入する」ことを提言したが、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、これまで以上に女性の議員への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、議会で使えるようにすることも女性議員が増加する環境整備に資するものと考えられる。

また、議員は議会閉会中も、住民からの要望聴取や、当該都道府県に係る課題の調査等に従事しており、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。

### ⑬ 議員活動を支える研修を整備する

政治にそれほど関係がなかった住民が、議員に当選し、議員活動を実施しようとする場合、戸惑うことが多いのが通例である。他の職業では研修制度が設けられているものが多いが、議員にはそれがない。

そのため、全国都道府県議会議長会等が、初当選議員には基本研修、当選を重ねた議員には政策立案や質問力を高める研修、議長就任者には議長研修等時宜に応じた研修を整備することが必要である。

なお、研修は「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」で提言した機構（シンクタンク）において実施することも考えられる。

# 個別事項の解説編

個別事項に係る法改正及び運用事項別整理一覧表

| 法改正事項   |   |
|---|---|
| <p>(新設関係)</p> <p>① 議長に議会招集権を付与する</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>⑯ 地方議会議員が厚生年金制度に加入する</p> <p>⑱ 市と市の合区が弾力的にできるようにする</p> <p>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</p> | <p>(見直し事項)</p> <p>③ 再議制度を見直す</p> <p>④ 予算修正権の制約を見直す</p> <p>⑤ 専決処分の対象を見直す</p> <p>㉑ 供託金の金額を見直す</p> |

| 運用事項   |
|--|
| <p>② 議会を議員と知事の討議の場とする</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>⑩ 図書室を有効に活用する</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>⑰ 会派の活動内容をできる限り公開する</p> <p>⑲ 立候補に至るまでの手続を分かりやすくする</p> <p>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</p> <p>㉓ 議員活動を支える研修を整備する</p> |

## 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】

(趣旨)

- 議会の招集権は、知事に認められている（地方自治法第 101 条第 1 項）。例外として、議長又は議員の臨時会の招集請求に対して、知事が招集しないときに議長が臨時会を招集することができる（同条第 5 項、第 6 項）。

議長に議会招集権を付与することについては、全国都道府県議会議長会として平成 17（2005）年 5 月に決定して以降、政府・政党等へ要請を行うとともに、地方制度調査会にも提言を行っているが、未だ実現に至っていない。

しかし、議会の招集権については、議会の代表者である議長に付与すべきである。

- 従来、招集権については、知事の統括代表権が根拠とされてきた（※）。しかし、平成 24 年の地方自治法の改正により、議長に招集権が付与され、統括代表権はもはや根拠となり得ない。

※「議会の招集については、招集権そのものを議長に付与すべきであるとする意見もかねてからある。しかし、議会の招集は、長が地方公共団体を統括し、これを代表する（法一四七参照）ということ为原则とする地方自治制度の体系等に鑑みて大きな問題である。」（「新版 逐条地方自治法 第 9 次改訂版」・松本英昭著）

一方で、第 31 次地方制度調査会（会長：畔柳信雄・三菱東京UFJ銀行特別顧問）においては「議会の招集権については長に専属する原則を維持しつつ、(略) 通年会期制の導入がなされ、議会側が必要と認めるときに随時の議会開催が可能となっている。このような制度を、住民の信頼確保という観点も踏まえて、必要に応じて活用していくことが重要である。」とされている。

しかし、通年会期制の導入等については、それぞれの議会の判断により、適切に対応していくことはむろん重要なことではあるが、それと議会の招集権とは異なる問題である。

### ② 議会を議員と知事の討議の場とする

(趣旨)

- 都道府県において議員と知事は、日本国憲法第 93 条第 2 項により、ともに住民による直接選挙により選出される。

知事は、当該都道府県の全有権者の投票により選出されるが、当選者は一人である。そのため、当該都道府県の住民の声をきめ細かく聴取することは難しいと考えられる。

一方、議員は、当該都道府県全体の代表としての性格を有するとされているとともに、市町村を単位とした選挙区から選出される。こうした制度を背景にする都道府県議会議員は、当該選挙区内の住民の声を知事よりもきめ細かく聴取することが可能である。民意の聴取という点では、議員は長に勝ると言っても過言ではない。

少子高齢化の進行やインフラの老朽化等地域問題が多様化する中、合意形成が困難な課題を民主的に解決することが求められている。従来の「二元代表制」を巡る議論は、議員で構成される議会、それに対抗する知事が、それぞれ対等な立場で住民を代表する機関として、相互に牽制しながら地域の発展のために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。

- 具体的な討議の場としては、本会議又は委員会によることが考えられるが、本会議は、議場の形態や運営上、形式的になりがちであるため、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。

議員と知事という公選職が、形式的ではなく、都道府県の基本政策について、幅広く討議することが、提言の目的である。国会の「予算委員会」のような「(都道府)県基本政策委員会」(仮称)を常任委員会として設置することを併せ提言する。

現状においても、各議会で予算委員会を設け、知事が出席し、答弁することがあるが、当初予算の審査に限られることが多い。1年を通じ、議員と知事が定期的に討議を交わせる制度に変えることが望まれる。なお、「(都道府)県基本政策委員会」

(仮称)の運営に際しては、様々な議員が討議に参加できるよう、委員の選任・辞任の手続を、当該委員からの申出の上で、議長の許可とする等、機動的に運用できるようにすることも必要である。

### ③ 再議制度を見直す【法改正事項】

(趣旨)

- 再議制度は、知事が、議会の議決に異議等がある場合、再議に付す（拒否する）ことができるものであり、一般再議（地方自治法第 176 条第 1 項～第 3 項）と特別再議（同法第 176 条第 4 項～第 8 項、第 177 条）に分かれ、その概要は以下の（参考）のとおりである。

(参考)

| 再議の種類  | 関係条文                    | 再議に付する期限                    | 再議決の要件        | 当初の議決と同様な再議決があった場合の効果及び知事(議会)の措置   |
|--|-------------------------|-----------------------------|---------------|--|
| 一般再議<br>条例の制定改廃又は予算に関する議決に対し異議があるとき(任意)          | 第 176 条第 1 項～第 3 項      | 知事が議長から議決書の送付を受けた日から 10 日以内 | 出席議員の 2/3 の同意 | その議決は確定する  |
| 一般再議<br>上記以外の議決に対し異議があるとき(任意)                    | 第 176 条第 1 項～第 3 項      | その議決の日から 10 日以内             | 過半数議決         | その議決は確定する  |
| 特別再議<br>議決又は議会における選挙が権限を超え又は法令等に対し違反すると認めるとき(義務) | 第 176 条第 4 項～第 8 項      | なし                          | その議決に要する要件    | 議決の効果が発生する。ただし、知事がなおその権限を超え又は法令等に対し違反すると認めるときは、総務大臣へ審査の申立てを行うことができ、議会又は知事はその裁定に不服があるときは出訴できる |
| 特別再議<br>義務費の削除又は減額の議決をしたとき(義務)                   | 第 177 条第 1 項第 1 号、第 2 項 | なし                          | 過半数議決         | 知事は原案執行することができる  |
| 特別再議<br>災害応急費等の削除又は減額の議決をしたとき(義務)                | 第 177 条第 1 項第 2 号、第 3 項 | なし                          | 過半数議決         | 知事は不信任議決とみなすことができる   |

(「予算の見方・つくり方(平成 28 年版)」・小笠原春夫著を基に作成)

- この再議制度については、議会が当該都道府県の団体意思決定機関であることに  
関して、知事と議会とのバランスを崩すものであり、見直す必要がある。

○ 一般再議のうち、条例の制定改廃又は予算に関する議決に対し異議があるときの再議決の要件は、特別多数議決（出席議員の2／3の同意）が必要とされる。この要件を、議会が団体意思決定機関であることを考慮し、過半数議決に見直す必要がある（同法第176条第1項～第3項）。

○ 特別再議のうち、議決又は議会における選挙が権限を超え又は法令等に対し違反すると認めるものについては、議決の意思決定を覆すための基準を明確にする必要がある。また、再議決後は、総務大臣への審査申立てを前置せず、直接、裁判所に出訴することができるようにする必要がある（同法第176条第4項～第5項）。

義務費の削除又は減額の議決に係る規定に関しては、議会の予算議決権を一方的に否定するものであると考えられるため、廃止する必要がある（同法第177条第1項第1号、第2項）。

災害応急費等の削除又は減額の議決に係る規定に関して、議会が再議決をし、それを知事が不信任議決とみなして議会の解散を行った場合、災害発生時であるため選挙が行えない等の事情が出ることが想像される。その場合、議会は構成されず、知事が専決処分を行うことになる。災害時における議会の役割が注目される現在、この再議は議会の役割を放棄させるものであり、廃止する必要がある（同法第177条第1項第2号、第3項）。

#### ④ 予算修正権の制約を見直す【法改正事項】

（趣旨）

○ 予算について、議会が増額修正するに当たっては、知事の予算提出の権限を侵すことができないとされている（地方自治法第97条第2項）。

自治省行政局長通知（昭和52（1977）年10月3日）によると、当該予算の趣旨を損なうような増額修正をすることは、知事の発案権の侵害になると解した上で、予算の趣旨を損なうような増額修正に当たるかどうかは「当該増額修正をしようとする内容、規模、当該予算全体との関連、当該地方公共団体の行財政運営における影響度等を総合的に勘案して、個々の具体の事案に即して判断することが必要である。」としている。

しかし、議会が住民意思を代表する団体意思決定機関と決められていることを考慮すると、議会を通して住民意思を政策や予算に十分反映できる制度とすることが



必要である。予算修正権の制約は議会の果たすべき政策実現を困難にする可能性がある。このため、知事の予算提出権を侵すことができないとされている制約について見直す必要がある。

なお、国会では、予算の増額修正等を行う場合、内閣に意見を述べる機会を与えている（国会法第 57 条の 3）。国会での仕組みに倣って、議会においても知事と協議し、住民にその内容を明らかにする制度とすることも検討すべきである。

- 議会は、予算を伴う条例を提出することについて、消極的と見受けられる。知事は予算を伴う条例を提出するときは、必要な予算上の措置が適確に講ぜられる見込みが得られるまでの間は、これを議会に提出してはならないとされている。これを定めた地方自治法第 222 条第 1 項は、議会が予算を伴う条例を提出する際も対象になるとの考えが一部にある。それが議会の行動を消極化する要因と推測される。また、予算の増額修正に制約が課されていることも原因である。

もちろん、予算を伴う条例を提出する場合には、予算上の措置が必要である。そのため、事前に執行機関と調整すべきであるが、地方自治法第 222 第 1 項では議会を対象としておらず、議会は必要がある場合には、予算を伴う条例の提出について、もっと積極的に対応することが期待される。

## ⑤ 専決処分の対象を見直す【法改正事項】

（趣旨）

- 地方自治法第 179 条第 1 項において、ア) 議会が成立しないとき（在任議員の総数が議員定数の半数に満たない場合）、イ) 同法第 113 条ただし書（※）の場合においてなお会議を開くことができないとき、ウ) 知事において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、エ) 議会において議決すべき事件を議決しないとき、のいずれかに該当するときは、知事は議会に諮らず、その議決すべき事件を専決処分することができる」と定めている。

※但し、同法第 117 条の規定による除斥のため半数に達しないとき、同一の事件につき再度招集してもなお半数に達しないとき、又は招集に応じて出席議員が定数を欠き議長において出席を催告してもなお半数に達しないとき若しくは半数に達してもその後半数に達しなくなつたときは、この限りでない。

なお、このほか、同法第 180 条第 1 項において、議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したものは、知事がこれを専決処分することができるという規定もある。

- 議会が議決により特に指定していない事項について、知事が行う専決処分（同法第 179 条第 1 項）については、副知事の選任同意を除き、全ての事件において認められているが、議会が当該都道府県の住民意思を代表した団体意思決定機関であることに配慮すると専決処分の対象は再検討する必要がある。

例えば、議決事件のうち、予算、条例案については、議会の本来的な権限である議決権の中でも特に重要なものと考えられるため、専決処分の対象から外すことが妥当と考えられる。

(参考)

毎年度末における地方税法の改正に伴う都道府県税条例の改正は、専決処分において行われることが多い。しかし、議会の中には、通年会期とすることにより、地方税法の改正成立後、都道府県税条例の改正案の審議を行い、議決している例や、地方税法の改正案が国会で審議中に、都道府県税条例の改正案を審議・議決している例もある。

## 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、日本国憲法第 93 条第 1 項において「議事機関」とされている。しかし「議事機関」に関して法律では、それ以上の規定は設けられていない。都道府県議会がどのような権限を有するかについて、法律で明確化されていないのが現状である。

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考ええる。

地方自治法は実務的な法律であり、位置付けのような理念的規定・確認的規定を設けることはなじまないとする意見もあるが、同法にも理念的規定（同法第 138 条の 2 等）・確認的規定（同法第 238 条の 5 第 1 項等）は存在する。従来、解釈によっていた議会の位置付けを明文化することで、既存の規定を解釈する指針を示すことにもなる。その点からも議会の位置付けを同法に規定することの意義が大きい。

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とともに、解説する。なお、ここでは地方議会として一律に規定する。

#### 第二編 普通地方公共団体

#### 第六章 議会

#### 第一節 組織

#### 〔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。

#### 第二節 権限

#### 〔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。

※ 同法第 96 条を指す。

#### <第八十九条（議会の設置）>

- 「議会制民主政治における意思決定機関として」とは、議会の位置付けを示すもので、その機能の中核を端的に表現したものである。法令及び条例によって権限が規定される執行機関（行政機関）に比べて、議会が、条例という法規範の定立を通じた広範な裁量に基づく政治的な意思決定を行う機関である旨を示す規定となる。
  
- 「住民を代表する選挙された議員で組織される」とは、地方議会議員が住民の代表者であることを表す文言である（すなわち、この規定は議会の位置付けだけではなく、議員の位置付けも示す。）。「住民を代表する」の含意は、住民が有する主権者としての権力を代表して行使するという権力性と、「選挙された」公職であることでその権威が住民に由来するという正当性の双方を備えることを示唆している。これらが、議会の法的性格を明確にする文言と考えられる。これは、地方議会の構成員である議員が住民による選挙で選ばれる旨を規定する憲法第 93 条第 2 項を、いわば逆から表現する確認的規定となる。

ここでいう「住民」とは、現行法上は、「当該地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民」を指す（最判平成 7 年 2 月 28 日）。したがって、住民全体の代表につながるものである。

#### <第九十五条の二（議会の権限）>

- 議会の権限について規定するものであるため、条文位置は、第六章第二節の最初とする。

長における統括代表権（地方自治法第 147 条）並びに事務の管理及び執行権（同法第 148 条）に相当する規定として、議決事件の前提となる権限を規定するものである。議会の権限を位置付けるとともに、その他関連規定の解釈指針となる極めて重要な規定であるため、新たに条を設ける。

議会の権限については、重なり合いを生じる恐れがあることから、普通地方公共団体の長の担当事務について採られているような概括列举主義（同法第 149 条）を採ることはできない。一方で、限定列举主義を採った上で、詳細に個別の担当事務を挙げると、議会の権限の範囲が過度に限定的に解される恐れがある（そのような印象を与える恐れがある。）。これらのことから、限定列举主義を採ることはやむを得ないが、極力包括的な文言を用いる必要がある。

議会の権限としては、団体意思決定機能、政策形成機能及び執行機関監視機能があると考え、政策形成機能は団体意思決定機能に包含されるため、団体意思決定機能及び執行機関監視機能について規定することとした。

「普通地方公共団体の事務」については、常任委員会の「普通地方公共団体の事務」に関する調査に係る規定(同法第109条第2項)と表現を合わせたものである。

同法第96条の規定は、同法第95条の2の規定する議会の権限の具体化と解釈することになる。

法に制定したからといって、議会の抱える問題が一举に解決するわけではないが、従来解釈によっていた部分が明確化されることで、法的な位置付けを背景に、次の⑦～⑩に記載する取組と相まって、議会機能の向上に資するものとなる。

また、⑪～⑬は議会の位置付け、権限を住民に理解してもらうための具体的取組となるものである。

(参考) 各国における議会の位置付け

| 国    | 地域                         | 内容等  |
|------|----------------------------|--|
| イギリス |                            | 議決機関と位置付け<br>(1972年地方自治法、2000年地方自治法)   |
| ドイツ  | ニーダーザクセン州                  | ニーダーザクセン州憲法第57条<br>地方自治体は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙による代表機関を持つことが望ましい。<br>ニーダーザクセン州地方自治法第45条<br>代表機関※は、地方自治体の主幹機関である。<br>※ 議会を意味する。   |
|      | ヘッセン州内の郡                   | ヘッセン郡法第8条<br>郡議会は、郡の最高機関である。重要な決定を行い、行政全体を監視する。  |
|      | ノルトライン・ヴェストファーレン州(NRW州)内の郡 | NRW州憲法第78条<br>市町村、郡、地区※、ルール地域連合の議会は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙により選ばれる。<br>※ 特別区の地区<br>(注) その他、NRW州郡法により、郡議会の決定事項が具体的に制定されている。   |
| フランス |                            | フランス共和国憲法72条※<br>法律に定められた条件下において、公選された議会を通じて自由に統治され、その権限を行使することができる。<br>※ 主語は地方自治体<br>地方自治体総合法典L1111-1<br>コミューン、県及び州は、公選された議会により自由に行政を行う。<br>地方自治体総合法典L3121-1<br>各々の県に県議会が置かれる。<br>地方自治体総合法典L3211-1<br>県議会は、議決により県の諸事務を処理する。 |

| 国      | 地域 | 内容等  |
|--------|----|--|
| (フランス) |    | 各種援助施策、予防に関する行動、社会的弱者の引き受け、社会開発、幼児の受け入れ、人権等に関する権限を行使する。州及びコミューンの独立、権利帰属を尊重しつつ、地域の連帯及び結束を促進する |

(全国都道府県議会議長会調)

## 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

(趣旨)

- 議会は、当該都道府県の団体意思決定機関であり、立法機関である。

議会の調査研究や政策立案機能を支援する上では現在の議会事務局の体制は十分なものとは言えず、当該体制を充実していく必要がある。都道府県議会を真の立法機関とするためには、議会事務局の体制を充実していく必要がある。

- 議会事務局において、議会の調査研究・政策立案を支援できる人材を養成するために、衆議院・参議院法制局や、全国都道府県議会議長会への研修派遣等が行われているが、こうした方法をより積極的に活用することが望まれる。

なお、議会事務局職員に対する人事権は法律上、議長にある（地方自治法第 138 条第 5 項）。しかし、実際は、執行機関の一括採用の下、人事ローテーションの一環として議会事務局職員が配置されている。折角、議会の調査研究・政策立案を支援できる人材を養成しても、すぐに執行機関へ戻ってしまうことがあり得る。

こうしたことから、議長が、実質的にも人事権を掌握する必要がある。そのためには、執行機関の人事ローテーションの一環とさせないよう、議会として監視することが重要である。

また、執行機関の人事ローテーションとは関係しない調査研究・政策立案を支援できる人材を議会で確保することも必要である。具体的には、同法第 100 条の 2（専門的事項に係る調査）の活用や、弁護士等の専門職を任期付職員（地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律第 3 条第 1 項）等として採用することが考えられる。

## 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

(趣旨)

- 「議会の調査研究・政策立案を支援できる人材を養成する」ことが必要と考えられるが、議会の事務局職員の養成には時間がかかる。財政的、物理的にも克服すべ

き課題が多数残る。

そこで、執行機関の職員を議会・議員の補佐として活用する体制に変更することが必要である。

- 現在、執行機関の職員は議会審議において議員から出る質問・質疑に対して答弁に立っている。これは執行機関の職員が知事の配下として働き、議会から距離を置く存在というイメージを抱かせる。執行機関の職員は知事と議会とが共有して育成し、活用する共通の貴重な人材と考えるべきである。その観点から、執行機関の職員が政策策定の場で活躍することを期待すると同時に、議会における政策決定の充実に参加する方策を検討すべきであると考ええる。

なお、第9回研究会（令和2（2020）年1月16日）では、山梨県議会へ調査に赴いたが、山梨県議会では、議会事務局に政務調査監（課長補佐級）2名を配置し、議員の立法支援業務や、政策提言・政策条例に係る検討委員会の立案業務を補佐させる任務を課している。また、執行機関の法制担当職員1名を議会事務局に併任させている。

こうした事例も参考としながら、職員には執行機関からの独立性を維持することや、個々の議員の私的な補佐とならないように配慮した上で、議会・議員の調査研究・政策立案に係る支援体制を充実することが期待される。

## 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

（趣旨）

- 議会の調査研究・政策立案機能を充実する方法として、外部の知見を活用することも考えられる。しかし、現下の厳しい地方財政状況の下で、単独の議会での機能の充実を図っていくことは、資金の面等で難しいのが現状である。

このため、各議会が費用を分担する等の方法を講じて、議会を支援する機構（シンクタンク）を全国又はブロック単位で共同設置することを提言する。

なお、議会の実態や運営に関し、公表される資料が少ない状況にあることから、機構（シンクタンク）を、議会の情報を発信するセンター的な役割を併せ持つようにすることも重要である。

## ⑩ 図書室を有効に活用する

### (趣旨)

- 都道府県議会は、地方自治法第 100 条第 19 項において、図書室が必置となっている。図書室の情報収集等の機能を有効に活用していくことも必要である。

図書室の機能充実については、現在、図書室の改革を進めている議会の動向から考察すると、蔵書の充実、資料の収集、公立・大学等他図書館との連携、議員への情報提供のあり方、レファレンスサービス強化が重要である。

このうち、レファレンスサービス強化には、図書室司書の存在が不可欠である。厳しい地方財政状況や、定員管理の下においては、図書室司書を非常勤職員で対応する議会も多くみられる。これでは十分な対応ができない等の問題があると指摘せざるを得ない。このため、必要な司書を確保した上で、公立・大学等他図書館の司書との連携・活用を図ることが重要である。

## 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

### (趣旨)

- これまで議会と住民との関係は、個々の議員と当該議員の後援者の関係に限定される場合が多く、応援する特定の議員がいない住民にとって議会の活動はほとんど見えない状況となっている。

住民から議会が評価を得るためには、議会としての実績を上げる必要があり、議員（会派）としての提案（活動）を議会としての提案（活動）へ転換する必要がある。具体的には、議会審議の場において、政治だけではなく政策を重視し、委員会を活用した執行機関に対する監視（委員長代表質問等）、住民生活に係る議員発議による政策条例の制定、知事提出議案に対する修正議決等の議会活動が重要と考えられる。

その上で、住民に対し、広報紙等を通じ、情報提供を行うこととなるが、その際には、議会としての実績を発信していくことが肝要になる。

広報紙については、議員自らが編集に携わり、様々な工夫をこらし、努力しているにもかかわらず、なお改善すべき余地が残る。質問した議員の顔写真、質問要旨、答弁内容が規則正しく並べられている例が散見されるが、議会が単独で「議会だより」を定期的に発行する国は、諸外国と比較しても珍しい。そのことを考えると、関係者は広報紙の存在価値を改めて認識し、それをどう活用するか検討することが



切望される。

議会評価を高めるためには、議会が議決した議案決定までの経過を明確にし、理由や議案施行後の住民生活への影響や変化等を報告する必要がある。また、採択した請願や、議決した意見書の実現状況、実現しない場合はその理由を明らかにすべきと考えられる。

- 情報発信に当たっては、戦略的な取組が必要である。例えば、必要に応じ、若者や女性が興味を持つ課題を中心にした広報紙の紙面づくり、議会報告会の様子等を記事にすること、あるいは議会間での「議会だより」のコンペ（町村議会では既に実績がある）等が考えられる。
- 本会議、委員会におけるインターネット中継においては、議会中継の中で出てくる議会用語や行政用語について解説を加える等、より分かりやすいものとする工夫も重要である。

|   |
|---|
| <b>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</b> |
|---|

（趣旨）

- 議員の地域における活動は、様々な形で住民の関心につながる。議会は、議員が地域において集めてきた事項と、都道府県行政のうち議会で課題とされている事項を結び付け、議会と住民との話合いの場を設け、両者のつながりを構築していくことが肝要である。

議会と住民とのつながりを構築する方策の一つとして、地方自治法第100条の2の調査事項について、住民の声も反映できるようにするため、依頼する対象者を専門的知見を持つ学識経験者等だけに限らず、一般の住民も含めて運用することも考えられる。

議会と住民との話合いの場については、住民に対して都道府県行政や議会活動について報告する広報としての役割と、住民から質疑や意見を受ける広聴としての役割がある。特に広聴の場合は、住民が対話したいと思える争点について対話することを意味あるタイミングで実施することが必要である。

- 都道府県議会は、市町村議会に比べ、住民からの心理的な距離がより遠いと考えられるため、政策条例等のパブリックコメントを求める際にも、従前どおりのやり方だけではなく、ICTを積極的に活用した方策を検討すべきである。議会のICT化は喫緊の課題である。なお、ICTに関しては、各議員が、本会議や委員会において予定している質問事項をSNS等を通じ発信することにより、質問事項に興味・関心を持つ住民が議会を傍聴しに来る、あるいはインターネットを通じ議会中継を視聴することも想像される。そのため、質問事項の発信は、できるだけ早い時期に行うことが望ましい。

**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**

(趣旨)

- 選挙権が18歳に引き下げられたこと等により、教育委員会や選挙管理委員会を中心となり、若者を対象に投票率向上を目的とした取組が行われている。

議会においても、政治への関心の向上を目的に、中・高校生等を対象に議会イベントを開催することや、学校訪問を行う等の取組が実施されている。

このような取組は、生徒が議会・議員を遠い存在から身近に感じるきっかけになる機会と考えられる。こうした機会に、議会・議員の役割、とりわけ議会での議論や重要案件を決定することの重要性やおもしろさを伝えることが大切である。

- 議員は、住民に対し、要望聴取や都道府県政報告会等の取組を行っている。しかし、議会や議員はどのような役割があるのか等について、住民に十分な説明を行っているとは思えない点も見える。議員が、住民に対して議会・議員の役割等を説明する機会をより多く設けることが肝要である。こうしたことは、議会・議員の透明性の確保や、各地域における議員のなり手を確保することにも、やがて生かされることになる。

また、議員定数、議員報酬を減らせという住民の声もあるが、これは、議員定数を何名とするか、議員報酬をいくらとするかという問題ではなく、議会や議員に対する住民の理解をどう得るかという問題に関わるものと考えられる。

様々な機会を通じ、議会・議員の役割等を説明することが重要である。

- 事例は少ないが、政務活動費を不正に詐取するような事件が起こると、議会・議員に対する信頼が大きく損なわれる場合が多い。議会や議員に対する信頼はなかなか回復しないのが通例である。この点を関係者は常に念頭に置いた行動をとるべきと考えられる。

政務活動費は、普段の議員活動を行うために必要な経費である。各議会が定めている手引の一層の適正化を図るため、全国都道府県議会議長会においては、平成 30 (2018) 年 12 月、ガイドラインを整理した。このガイドラインを受け、既に使途の適正化を図った議会もあるが、さらに使途の適正化や透明性の向上を図り、住民の理解を得ることにつながる努力を怠らないことが期待される。

会派や議員は、政務活動費の意義を常に確認し、経費の実費弁償を原則としてさらなる議員活動の向上に資するべきである。

|   |
|---|
| <b>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</b> |
|---|

(趣旨)

- 平成 23 (2011) 年 3 月の東日本大震災を契機に、災害時に議会・議員に何ができるかということをも改めて考えさせられた。

都道府県議会では 29 議会で災害対応について要綱や申し合わせ等が設けられている（全国都道府県議会議長会調（平成 27 (2015) 年 7 月））。

宮崎県議会では「宮崎県議会災害等対策協議会規程」を設け、大規模災害等の発生に際して、議会としての当面の対応を定めている。高知県議会では「南海地震発生時における議員活動方針」を設け、大地震災害に対する議員の行動指針を規定している。

このように、災害に備え議会・議員としての役割を業務継続計画（BCP）等にまとめておくことが望まれる。

災害時には、議員が住民から出る要望等を集め、それをバラバラに執行機関に伝え、混乱に拍車をかける結果にもなりかねない。今後、執行機関が設置する災害対策本部に議会から数名の議員が参加し、議会として集約した現地情報、住民からの要望等を執行機関に取次ぐ役割を果たすことが重要である。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、執行機関よりも地域や住民に接触する機会が多い。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摘出し、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。

現在の災害対応では議会に役割はほとんど期待されていない。それを是正するため、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。こうすることにより、議会はこれまで関与できなかった地域防災計画、復興計画等についても審議することが可能になる。

- 報告書を取りまとめる時点に前後して、新型コロナウイルス感染症が日本を始め世界各地に拡大し始めていた。都道府県は、感染症対策について重要な役割を担っており、こうした状況における都道府県議会の対応についても、付言することにした。

第201回通常国会では、「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ることになった。これに伴い、新型コロナウイルスがまん延し、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ることになった。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。

- 議会運営については、通常時は、地方自治法、会議規則等の法規を基に運営することとなるが、災害時においては、議事や選挙手続に係るもの以外の規定については、代替的な措置で対応することも考えなければならない。

宮城県議会では、2月定例会の会期終了間近の常任委員会開催日に東日本大地震が発生し、ほとんどの議員は避難場所である議会庁舎玄関前に避難したとのことである。

その後も何度も余震が発生し、この庁舎で会議が開催できるのか等の見通しが立たないため、議長が会期延長のための本会議をその場（議会庁舎玄関前）で開くことを決定した。議会は定足数を確認した後、会議を本格的に開催できるまで会期を

延長することに決めた。

この事例は、本会議を開く場所が本会議場ではないものの、定足数の確認や、会期延長の議決は行っており、議事手続上は瑕疵がないものと思われる。災害時には各議会において柔軟な対応が求められる場合が想定されるし、対応策に関してはあらかじめBCP等の中で事前に整理しておく必要がある。

### 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、現在も戦前と同様、地元の名望家が地域貢献として務める名誉職のイメージが未だに一部に残っている。これが議員は男性の仕事とイメージさせる固定観念を生み出しているのかもしれない。

議員は、地方公務員法では非常勤と規定されていないものの、議会は会期中のみ存在する機関とみなされることが多く、それが議員が非常勤と誤解される原因につながっていると考えられる。

議員活動を実態に則して観察すると、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。

議員の位置付け、職務等については法律上規定がない。議員がその役割を十分発揮し、適切な処遇を確保していくためには、全国都道府県議会議長会が、平成16(2004)年4月に設置した前研究会における「公選職」という提言を実現していくことが重要である。

<公選職の考え方>

- 「公選職」については、議員は住民の直接選挙によって議員たる地位に就任したという意味で、任命職である職員とは異なる。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。

- 地方分権改革の推進等により地方公共団体、特に都道府県の事務は多様化・専門

化している。人口の偏在等により活動区域は一層広範囲になる中、これらに適切に対応していくためには、議員は専門的な公選職としての役割を果たすことが想定される。これに順応して議員を職業として位置付け、これに見合った処遇を確保することが必要である。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。

#### <公選職に対する地方制度調査会の反応>

- 全国都道府県議会議長会は平成 17（2005）年 5 月、地方議会議員を「公選職」として位置付け、議員の職務等を地方自治法上明記することを決定した。それ以降、政府・政党等へ要請を行うとともに、地方制度調査会にも提言を行ってきたが、未だ実現に至っていない。

（注）このことについて、第 31 次地方制度調査会（会長：畔柳信雄・三菱東京UFJ 銀行特別顧問）においては「議員のなり手不足の問題を解消する一方策として、議員活動への住民の理解を高める観点から、議員の位置付けやその職責・職務を法制化すべきとの意見があるが、法制化に伴う法的効果等を踏まえると不要ではないかとする意見もあり、今後の議員活動の実態等も踏まえ、引き続き検討すべきである。」とされている。

一方で「議員のなり手不足の要因の一つとして、住民から議会や議員の活動が適切に認識されておらず、議会の存在意義が十分に理解されていないことが考えられる。そのためにも、情報発信の充実や意思決定過程への住民参加、議会や議員活動の透明性向上等、議会や議員の活動に対する住民の理解や信頼を高めていくための継続的な取組が求められている。」ともされている。

こうしたことを踏まえ、今回新たに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とともに、解説する。なお、ここでは地方議会議員として一律に規定する。

## 第二編 普通地方公共団体

### 第六章 議会

#### 第一節 組織

##### 〔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。

<第八十九条（議会の設置）>

○ 32 頁を参照。

<第八十九条の二第一項（議員の職務等）>

○ 地方自治法第 89 条の規定により設置される議会の構成員たる議員の職務等にかかる規定であるため、同条の次に置く。

今回規定する内容は、議員活動の明確化及び議員活動に対する住民の理解の促進を図るためのものである。

構成員の職務（ここでは、構成員として不可欠な役割の意味で用いる。）の形で定めることは、その属する合議体を機能させるために必要な規定として意味がある（国会法第 124 条の 2 参照）。また、職務として規定された行為について、議員活動としての法的根拠を与えることにもなる。なお、諸外国において議員の職務に係る規定を設けている例として、ドイツ、フランス等がある。

「常に、」の「、」は、「常に」が以下この項全体にかかり、議員としての職務は常時行わなければならないものであることを示す。

「住民の意思を適切に把握」とは、住民の代表者として住民意思を把握する行為を規定するものである。「住民」の意義は地方自治法第 89 条と同じである。

「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」とは、政務活動費に係る「その議会の議員の調査研究その他の活動」（同法第 100 条第 14 項）を



包含したものである。「活動等」とすることで、政務活動費の対象に限定されず、議会活動以外の活動を示すものである。

「その有する識見を活用」は、議員の有する能力を活用する趣旨である。「優れた識見」と規定しないのは、議員は住民の代表であって、行政の専門家等であることが求められるものではないことから、自らの有する識見を活用すれば足り、かつ、それが求められることを示すものである。

「自らの判断と責任において」とは、議員の独立性を示す趣旨である。議員は住民の代表であり、その判断は各議員が独立して行う必要があることから、規定するものである（同法第138条の2及び第252条の31第2項参照）。

「議会の審議に参加しなければならない」における「参加」とは、単に出席するだけではなく、討議する等実質的な審議に参加することを意味する。

全体としては、「議会の審議に参加」という議員の職務を支えるため、「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」ことも求める規定となる。後二者については、議員の活動を広く捉える観点から、議員の「職務」であると解する。

#### <第八十九条の二第二項>

- 議員の識見向上の努力義務及び職務優先義務を規定する趣旨である。具体的文言としては、「識見の向上に努め」が識見向上の努力を、「全力を挙げてその職務を行わなければならない」が職務優先を、それぞれ義務付けるものである。

職務優先義務については、精力分散防止義務と異なり、他の業務に従事することを禁止するものではないが、住民の代表たる議員の職務の重要性に鑑み、他の業務よりも優先して議員の職務を行うべきことを規定する。例えば、他の業務と本会議の日時が重なった場合、本会議への出席を優先すべきこと等が想定される。

「議会制民主政治におけるその職務の重要性」とは、議会制民主政治における議員の職務の重要性を示したものである（※）。ここでいう「職務」には、前項の趣旨から、政務活動等も含まれることになる。

※政治資金規正法第1条「議会制民主政治の下における政党その他の政治団体の機能の重要性及び公職の候補者の責務の重要性」及び政党助成法第1条「議会制民主政治における政党の機能の重要性」と同様の意味である。

<第八十九条の二第三項>

○ 議員の「職務」を行う議員に対する不利益取扱いを禁ずるものである。具体的には、議会の審議に参加したために勤務する会社に出勤できなかったことを理由に、会社が従業員である議員を解雇すること等が禁じられる（会社の取締役を務める議員が、議会の審議に参加したことで重要な意思決定ができず、会社に損失を与えたような場合に、株主総会が当該議員を解任することを認めるべきか否かについては、検討を要する。）。この場合、会社は、従業員である議員に休暇を与えることとなるが、労働基準法等の規定を超える特別の有給休暇である必要はない（無給休暇で足りる。）。なぜなら、労働と給与は対価関係にあり、労働に従事していない場合に給与を支払わないことは、不利益に取り扱ったものと解されないからである。

「他の職務に従事する場合において」とは、議員が兼職をしている場合を想定しており、議員の職務との調整を図ろうとするものである（ここでいう兼職とは、議員の兼職・兼業の禁止（地方自治法第92条及び第92条の2）に抵触しない兼職を意味する。）。なお、「職務」とは事業主の従業員、取締役等の行為を指す（例えば、会社は「業務」を行い、その取締役は「職務」を行う。）。

あくまで不利益取扱いを禁ずるものであり、免責等の特権を認めるものではないため、議員の違法な職務執行に対する責任は免れない。したがって、違法な職務執行については、議員は損害賠償責任を負い、また、住民監査請求・住民訴訟の対象となりうる。

第1項の規定により、政務活動等を行った場合にも不利益取扱いを禁止することとなる。

(参考) 各国における議員の位置付け

| 国   | 地域        | 内容等  |
|-----|-----------|--|
| ドイツ | ニーダーザクセン州 | ニーダーザクセン州地方自治法第54条<br>議員は、公共の利益のみを考慮して導かれた自由な信念に従って、法律の範囲内で活動を行う。人が議員職に就くことを妨げてはいけない。任務の遂行のために解任又は解雇されることは認められない。雇用主には議員活動に必要な時間を認める義務がある。   |
|     | ヘッセン州内の郡  | ヘッセン郡法第28条<br>郡議会の議員は、自由な信念に従って活動を実施する。自由な信念は、共通の利益のみを考慮し、有権者の命令や希望に拘束されない。議員は名誉職である。<br>ヘッセン郡法第28a条<br>郡議会議員に立候補すること、又は議員としての任務を遂行することを妨げてはいけない。議員候補者であること又は議員の任務の遂行に関連した職場の不利益は認められない。 |

| 国     | 地域                            | 内容等   |
|-------|-------------------------------|---|
| (ドイツ) | ノルトライン・ヴェストファーレン州 (NRW 州) 内の郡 | NRW 州地方自治法第 28 条<br>郡議会議員は、法律及び公共の利益のみを考慮して決定される自由な信念に従って、専ら活動を行う義務がある。彼らは指示※に縛られない。<br>※ 例えば、住民や有権者又は自治体内の企業の指示<br>NRW 州地方自治法第 29 条<br>郡議会又は委員会の委員に立候補し、議員職を受け入れ、又は任務を遂行することを誰も妨げることはできない。議員への立候補、議員職の受け入れ又は任務遂行の際の解雇は認められない。  |
| フランス  |                               | 地方自治体総合法典 L1111-1-1<br>議員は、以下の倫理原則に従ってその任務を遂行する。<br>① 議員は、公平、熱意、尊厳、誠実さ、清廉さをもって義務を行使しなければならない。<br>② 議員の任務の遂行にあたっては、個人又は特定の利益の追求を避け、唯一一般の利益を求めなければならない。<br>③ 議員は、利益の対立の防止又は即時停止に配慮する。自身が関わる審議機関への提出議題に自らの個人的な利益が関係している場合、討論及び採決の前にそれを知らせなければならない。<br>④ 議員は、目的外の任務を遂行するために、立場上与えられた資源や手段を使用してはならない。<br>⑤ 議員は、任期終了後の個人的又は将来の職業上の利益のための措置を講じることを控えなければならない。<br>⑥ 議員は、審議会や指名を受けた審理に熱心に参加しなければならない。<br>⑦ 議員は、その任務期間中、民衆の前でとる行動に責任を持ち、その行動や決定について説明しなければならない。 |

(全国都道府県議会議長会調)

当研究会としては、都道府県議会議員の地域代表という性格について、以下を付言する。

<選挙区から選出される都道府県議会議員の地域代表としての性格>

○ この趣旨は、各都道府県内において、中心部への人口の集中が進む一方、周辺部においては人口が減少している現状、都道府県議会議員の選挙区は、日本国憲法第 14 条の平等原則の下、公職選挙法第 15 条により、人口比例を原則としてきた経緯、市町村を単位とした各選挙区の定数が設定されている事情、周辺部の選挙区の広域化が進まざるを得なくなる状況等を考慮したものである。

なお、地方議会議員の地域代表性については、判例上明示されていないが、最高裁判決中の個別意見において「地方議会議員については、国会議員が全国民 (people) の代表としての行動を期待されるのとは異なり、その選挙区である地域 (community) の代表という色合いが濃くてしかるべきである」(最判平成 31 (2019) 年 2 月 5 日 林裁判官意見) と言及された例がある。

当研究会においては、都道府県議会議員は当該都道府県の全体の代表者であるとともに、都道府県議会議員選挙は選挙区制を採用している現行の制度を考慮し、議員は地域代表としての性格を有し、当該地域の声を都道府県政に反映させる地域代表であるという見方を当初示そうとした。また、そのことを法律で明確化しようとした。

しかし、

- ・選挙区はあくまで都道府県議会議員を選出する単位であり、選挙区という地域がどのような性格を帯びるかということについて法令は規定していない。議員は全体の奉仕者である特別職公務員という位置付けがあるため、人口を基準に議員を選ぶべきではないか
- ・都道府県議会議員は地域代表であることを法律で明確化するのであれば、後援してくれる者、地域、当該都道府県全域という多重のロイヤリティ（忠誠）がある中の一つとして、地域代表の性格を有するという形になるのではないかなど等の意見があった。

さらに、都道府県議会議員は、全体の奉仕者という役割と、地域住民の声を議会につなぐ役割があるが、後者の役割は自身の選挙区にこだわらず、当該議会に「地区別常任（又は特別）委員会」のようなものを設置し、対応することも考えられるのではないかという意見も出された。

こうしたことから、当研究会としては、地域代表という性格の結論を得るに至らなかったが、当該論点については引き続き検討を行っていく必要がある。

## ⑩ 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）

- この件については、全国都道府県議会議長会において、国民の幅広い政治参加や、地方議会における多様な人材確保の観点から、第154回定例総会（平成28（2016）年7月）以降、厚生年金への地方議会議員の加入を求める決議をしてきた。政府・与党を中心に要請してきているが、未だ実現に至っていない。

厚生年金加入の要件は「雇用契約書の有無などとは関係なく、適用事業所で働き、労務の対償として給与や賃金を受けるという使用関係が常用的であること」（日本年金機構HP）である。

また、厚生省保険局長から各都道府県知事・各健康保険組合理事長にあて「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致されたい。」(昭和24年7月28日保発第74号)旨通知されている(厚生労働省HP)。

都道府県議会議員については、当該都道府県から毎月定額の議員報酬が源泉徴収された上、支給(所得税法上は給与所得)されている。また、勤務日時の定めはないものの、議員は会期中だけにとどまらず、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、前記厚生省の通知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。

なお、都道府県議会議員と同じく、知事は所属する都道府県から毎月定額の給与を受け取り、勤務日時の定めもないが、地方公務員等共済組合制度創設時から厚生年金(当時は共済年金)に加入している。

- 近年、政府においては、給与所得者を広く厚生年金の適用対象とする方向で制度改革を実施しており、厚生年金の適用拡大は社会の趨勢となっている。
- 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。一部委員に慎重な意見もあったが、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。
- 実現に至っていない理由の一つとして、厚生年金に地方議会議員が加入した場合、都道府県、市区町村全体で約160億円の「公費負担」が生じるとの指摘がある。  
全国都道府県議会議長会では、この指摘について、厚生年金制度上の事業主としての当然の負担であり、地方議会議員を特別に優遇するための財政負担ではないことを指摘してきたところである。このような「公費負担」の重要性を十分に認識した上で、引き続き住民の理解を得られるよう対応していくことが望まれる。

## ⑰ 会派の活動内容をできる限り公開する

(趣旨)

- 都道府県議会は全議会で会派が存在しており、会派を中心として議会活動が成り立っているという特徴がある。

会派は、執行機関と調整や折衝を行い、当該都道府県の予算編成や政策形成に当たって、それぞれの意向を反映させる役割を果たしているという見方もある。また、法制度上は、地方自治法第 100 条第 14 項において、政務活動費の交付対象として位置付けられている。

- 議員は多数の住民の多様な意見を代表しながら、議会の中で、利害を調整し意見を集約しなければ政策を実現できない。その実現過程において、ある種の集団化は必要不可欠である。こうした点から言えば、会派は、住民意思の形成を議会のレベルで促進する役割を担うものであり、政策集団としてその活性化を図るべく、会派内における議論や調査活動をさらに積極的に展開し、できる限りその活動内容を公開していく必要がある。
  
- 会派は、政治的な主張を同じくする議員で構成される団体という側面があるが、従来から、それを法的に規定することは難しいという意見が出ている。なお、なかには議会が策定する議会基本条例で、会派を規定している議会もある。  
現行の都道府県議会議員選挙制度は政党・会派ではなく、人を選ぶ制度である。そのため、会派を規定するに当たっては、議決権は議員個人単位であること、会派に入るか入らないかで議員に権限の差はないこと等、会派として「やるべきでない」ことを明記する方法もある（実態は、政務活動費の支給に当たっては、会派に所属しているか否かにより、額に差が生じている場合もある。）。
  
- 政務活動費を会派に交付している議会については、会派が政務活動費の適正な執行に寄与することが期待できる。  
例えば、政務活動費条例において、会派が政務活動費の適正な使用を確保するため、その使用について、当該会派に所属する議員を指導監督することを定めた事例がある。
  
- 会派は、このような議会の適正化に資するという観点も含めて、その位置付けについて引き続き検討していく必要がある。

⑩ 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)

- 議員は住民から直接選ばれた公選職である。代表民主制の本質からすると、公選職の議員が無投票で当選することには問題が多い。都道府県議会議員選挙においては、当選者数に占める無投票当選者数の割合が増加（昭和 30（1955）年⇒平成 31（2019）年 +24.1 ポイント（総務省「地方選挙結果調等」））している。

無投票当選は都道府県の周辺部において多いが、それは小規模市町村議会と同様のなり手不足、現職が住民の支持を得て他の候補が立候補しづらい状況、あるいは都道府県議会議員は政党所属議員が多く政党が様々な状況から対立候補を立てないことによるためと推測される。

- 無投票当選はとりわけ 1 人区において顕著である（平成 31（2019）年 54.8%（1 人区における無投票当選者の割合）（全国都道府県議会議長会調））。

(参考)

- ・ 2 人区における無投票当選者の割合：38.7%
- ・ 3 人区以上における無投票当選者の割合：13.5%

こうしたことから、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（公職選挙法第 15 条第 1 項）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。

(参考)

現行制度上、市と市の合区は、配当基数（※）が 1 以上となる場合認められていないが、配当基数に関わらず、合区を可能とする制度改正をすることが考えられる。

※（選挙区の人口）÷（当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもつて除して得た数（議員一人当たりの人口））

この点については、全国都道府県議会議長会が、先の改正公職選挙法（平成 25 年 12 月 11 日法律第 93 号）の実現を目指し、要請していた際の「公職選挙法改正に対する本会の考え方について」（平成 22 年 5 月 19 日）でも「選挙区の設定は市町村（政令市の区を含む）を基準とする。（略）配当基数に拘わらず合区を可能とすることにより、広域選挙区の設定も可能とする。」されている。

こうすることにより、2 人区以上の選挙区を柔軟に設定できるようになり、競争性を増すことが期待できる。ただし、周辺部の選挙区については、現在の人口が減

少している状況においては、より広域的な選挙区にならざるを得ない。

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のほか、検討を外部の調査研究機関に委託する等の方法も有効と考えられる。

調査研究に当たっては、「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」で提言した機構（シンクタンク）において行うことも考えられる。

- 無投票当選は当該候補者に問題があるわけではないが、候補者がどのような政策を有しているか住民は知る機会を奪われることもある。無投票の場合でも、候補者が政策を公表する機会を設けることを検討すべきである。

また、都道府県議会議員を始め地方議会議員選挙については、公職選挙法第95条により、当選枠内の法定得票数（当該選挙区内の議員の定数をもって有効投票の総数を除して得た数の四分の一以上の得票）を満たさない候補者は落選又は再選挙となる。しかし、無投票の候補者は一票も取らず当選することになり矛盾している。

当研究会としては、議員定数について、以下を付言する。

#### <議員定数>

- 議員定数は、地方自治法において、平成23（2011）年の改正以前は、人口区分に応じ議員定数の基準が定められていたが、現在、その基準はない。

議員定数を定めるに当たっては、例えば、会議体としての審議能力を維持すること（常任委員会数及び委員数を基に算出すること等を考慮）から検討することが考えられる。

また、選挙区制を採用している都道府県は、議員定数を減らすと、一般的に選出される議員は人口の多い中心部の選挙区に偏る。周辺部は選挙区がますます広大にならざるを得なくなり、周辺部の住民の意見を反映しづらくなる。当研究会においては、議員を法律で地域代表と位置付けられないか検討したが、結論を得るに至らなかった（47～48頁参照）。今後、議員定数については、こうした観点からの検討も一層必要になる。

加えて、議員定数を減らすと、当選するための得票数が多くなり、新たに立候補する者にとっては、より議員になりづらくなるという問題もある。



- 議員定数は、議員報酬を含む議会費と関係がある。仮に、地方財政措置の強化が図られず、議会費の総額が変わらないまま、議員報酬額を引き上げようとする、議員定数を減らさざるを得ない状況となる。

しかし、議員定数の削減は、執行機関に対する監視機能の低下等につながることも考慮しなければならない。

議会費は、都道府県の一般会計歳出額の 0.16%（都道府県一般会計歳出額 49 兆 4 千億円、うち議会費 775 億円（平成 29（2017）年決算））である。議会費を削減しても、大きな財源は生まれえない一方、議会機能が低下し、執行機関に対する監視機能はますます低下することは否めない。

- 以上のような点を踏まえ、各議会の実情に応じた議員定数が定められることを期待する。

- また、当研究会では指定都市から選出される道府県議会議員のあり方についても検討を行った。

都道府県と市区町村との政策調整を政治の面で担うことも都道府県議会議員の役割と考えると、大きな権限を持つ指定都市の選挙区から選出される議員はそれ以外の選挙区から選出される議員より少ない割合としても良いのではないかという意見もあった。しかし、日本国憲法第 14 条は、議員定数は人口比例が原則としている。憲法はまた、議員は特別職の公務員として全体の奉仕者であることとも決めている。それらの点を勘案すると、指定都市選出議員を特別の方法によることについては、直ちに結論を得ることは難しい。

これらのことを踏まえると、選挙区の住民の声を議会につなぐ役割とする「地区別常任（又は特別）委員会」の設置（48 頁参照）は、こうした問題の一解決方策として考えられるのではないか。

## ⑬ 立候補に至るまでの手続を分かりやすくする

（趣旨）

- 議員に立候補するに当たり、どのような手順と準備が必要かを示した公式の資料はない。総務省や選挙管理委員会、全国都道府県議会議長会、民間団体等が連携し、都道府県議会議員選挙を始めとした選挙に立候補するために必要な知識や手順を

示したWeb サイトをつくるべきである。立候補に必要な知識等を分かりやすく解説したマニュアルのような参考資料があれば新人候補等には助けになる。

また、立候補届出時には、多くの資料を紙ベースで提出しなければならないが、インターネットにより完結させる等、手続を簡略・迅速化するICT化の促進が望まれる。

## 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】

(趣旨)

- 議員に立候補する場合、選挙の準備、告示後の選挙運動、さらには当落に関わらず選挙後の対応を行うことになるが、民間企業に勤務する人びとにはこのような活動を全て休暇で賄うことが難しい。裁判員における例を参考に、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等を、企業等の理解を得ながら整備する必要がある。
- 労働基準法第7条では「使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合には、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。」とされている。

この場合「公民としての権利」には、公職選挙法上の被選挙権を含み、被選挙権の行使については、立候補届出のための行為のみならず、当選のために必要な法定期間中の選挙運動も、被選挙権の行使に必然的に伴うものとして広くこれに含まれるものと解されている(「労働基準法上－労働法コンメンタール3－平成22年版」・厚生労働省労働基準局)。

なお、「公の職務」には、議会の議員等の職務が含まれるものとされている(「労働法第11版」・菅野和夫著)。

民間企業に勤務する人びとが立候補するためには、選挙の準備、告示後の選挙運動、さらには当落に関わらず選挙後の対応等があり、このためには相当の期間を要することとなり、通常の有給休暇により対応することは難しい。

しかし、現行の取扱いは、公民権行使の時間に関する賃金については有給である必要はなく、また、公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する恐れのある場合には普通解雇は許容され得るとされている(東京高判昭和58(1983)年4

月 26 日（昭和 55（1980）年（ネ）679 号）。

このような状況においては、民間企業に勤務する人びとがその職に就いたまま、議員に立候補することはかなりの困難が伴う。

被選挙権の行使と同じく公民権行使の一つとされている裁判員への就任については、裁判員として仕事を休んだことを理由に解雇等の不利益な取り扱いをすることを法律上禁止している（裁判員の参加する刑事裁判に関する法律第 100 条）。また、国としても企業等に対し、従業員が裁判員に選ばれた際には、特別な有給休暇とする等の対応を求めている。このような例を参考に、民間企業に勤務する人びとが議員に立候補するに際して、職場において不利益な取り扱いがされないことがないよう法的に整備することが必要である。

- 正規被用者だけではなく、非正規被用者等の住民が立候補しやすい仕組みをつくることも重要である。

#### ㉑ 供託金の金額を見直す【法改正事項】

（趣旨）

- 都道府県議会議員に立候補する場合、現在、供託金（公職選挙法第 92 条第 1 項）は 60 万円となっている。なお、指定都市議会議員は 50 万円、市区議会議員は 30 万円である（同項）。

供託金は、いわゆる「泡沫候補者」の乱立防止を狙いとした制度であるが、女性や若者等にとって立候補の際に要求される供託金の負担が大きなハードルになっている。立候補しやすい環境整備を行う観点から、金額を見直す必要がある。また、一定の審査を行った上で、供託金を原則無利子で金融機関が融資する仕組みを創設することも一方策である。なお、供託金と選挙公営は関連があるとされているが、別のものとして考える必要がある。

また、現在、供託金額の没収基準は、都道府県議会議員選挙は有効投票総数をその選挙区の定数で割った 10 分の 1 とされている（同法第 93 条第 1 項）。この基準に合理的理由があるのか検討する必要がある。

#### 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）

- 「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が平成 30（2018）年 5 月

施行され、国及び地方公共団体には環境整備等を講じるよう、努力義務が課されている。国及び地方公共団体が、都道府県議会議員選挙に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必要がある。

- 女性が立候補しやすくするためには、「政治は男性のもの」という意識を社会的に変えていく必要がある。「固定的な性別役割分業」という言葉が最近使われるが、性別を理由とし、役割を分ける慣習がある限り、女性の立候補者は増えない。

また、「地方議会議員が厚生年金制度に加入する」ことを提言したが、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を受けられるようにすれば、これまで以上に女性の議員への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、議会ですべしめるようにすることも女性議員が増加する環境整備に資するものと考えられる。

また、議員は議会閉会中も、住民からの要望聴取や、当該都道府県に係る課題の調査等に従事しており、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。

例えば、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」による「パパ・ママ育休プラス」を、議員にも適用できるようにすべきである。この制度は、男性の育児休業の取得促進を図る観点から、両親ともに育児休業をした場合、育児休業の対象となる子の年齢を原則1歳から1歳2ヶ月に延長するものである。ただ、議員には育児休業がないため、これが適用されない。議員に育児休業という制度を設けることには議論があると考えるが、子育て中の女性議員も育児休業とみなすことにより、夫の育児休業を延長できるようにする等、女性議員が子育てと議会活動だけではなく、議員活動にも安心して取り組めるような環境を整備する必要がある。

## ㊸ 議員活動を支える研修を整備する

### (趣旨)

- 政治にそれほど関係がなかった住民が、議員に当選し、議員活動を実施しようとする場合、戸惑うことが多いのが通例である。他の職業では研修制度が設けられているものが多いが、議員にはそれがない。

そのため、全国都道府県議会議長会等が、初当選議員には基本研修、当選を重ねた議員には政策立案や質問力を高める研修、議長就任者には議長研修等時宜に応じた研修を整備することが必要である。

なお、研修は「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」で提言した機構（シンクタンク）において実施することも考えられる。