

地方議会・議員のあり方に関する論点整理（案）

1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義①

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

(1) 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義

【これまでの研究会での議論等】

- 地方議会議員のなり手不足は地方自治の根幹に関わる大きな問題である。
- 自分が住む自治体の最も身近であるべき議会に対して住民の理解が低い背景には地方議会一般の問題があるのではないかと。地方議会の存在意義が十分に理解されていないことがそもそもの問題である。
- 地方対都市、若者対高齢者のような社会の分断を回避する仕組みとして議会は重要。そのために多様な人材が参画できるようにする必要があるのではないかと。
- 国の意思決定に反映されない多様な意見や地域特性を、地域の意思決定に反映させるためには、多様な住民が地方議会に参画する必要があるのではないかと。
- 議会は地域の代表、住民の代表として正統性を有するものだが、首長が自ら住民と直接つながって住民の声を吸い上げるようになった最近では、議会は何を目指すのかが問われている。
- 無投票当選の割合が高い都道府県議会と町村議会については女性議員が少ないというデータがある。
- 地方議会は多様な住民の意見を反映させるという点で、首長には持てない正統性があるのではないかと。色々な人が入っていないと議会が多様であるといえないので、多様な人材を確保するための環境整備を進めないといけない。
- 人口減少や議員のなり手不足は全国的に生じうる現象であり、将来想像される姿からこれだけは実現すべきという対策を考えるべきではないかと。

- ➔ 議会は、**住民自治の基盤である**。合議制の住民代表機関として、地域の民主的な合意形成を進め、民意を集約して団体意思を決定するという重要な役割を有している。
- ➔ **住民にとって身近であるべき議会に、住民の理解と関心が得られない状況**は、地方自治・住民自治の根幹に関わる深刻な問題である。
- ➔ 今後、人口減少社会において増大する課題に対して、多様な層の住民が参画する議会であることが、住民にとって納得感のある合意形成を行うことにつながるのではないかと。

1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義②

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

(2) 地方議会・議員のあり方や位置づけ

【これまでの研究会での議論等】

(求められる議員像)

- どのような議会を目指してほしいのかについて、住民のコンセンサスをつくる必要があるのではないかと。プロフェッショナルを求めるのかどうかという観点が必要ではないか。
- 住民にとって、地方議員は、地元の名望家が地域貢献として務める名誉職であるようなイメージが定着しているのではないかと。そのことが、属性の偏りや報酬引き下げを求める議論につながっているのではないかと。
- 地方議員の位置づけの明確化については、従来から、三議長会が共同して法整備を要望している。議会や議員に対する住民の理解を深め、議会と議員を活性化し、ひいては、若者や女性、サラリーマンなど新たな人材の議会への参画を促進することにつながるものと考えている。
- 議会に多様性が欠如している状態では、多様な層の住民が参画しにくい。例えば、女性議員の増加などは議会が意識改革をしていかないと難しいのではないかと。報酬や年金の問題は、今まで参加してこなかったような方々を後押しすることにはならず、必ずしも多様性の確保にはつながらないのではないかと。多様性を高める検討を三議長会にお願いしたい。
- 地方議員の活動は、単に本会議などに参加して議案の審議を行うだけでなく、当該町村の事務に関する調査研究や住民の代表として住民意思を把握する活動など広範囲で多岐にわたっている。

- ➔ 各地域で議員のあり方(住民から求められる議員像)の議論が必要。
- ➔ 議員の位置づけや責務を明確化することが必要ではないか。
- ➔ 議会が住民にとって納得感のある合意形成をするためには、議員の専門性を高め、専門化を進めるべきか。一定の専門性を保ちながら、多様な層の住民の参画を志向すべきか。

1. 地方議会の存在意義・多様な住民が参画する意義③

～なぜ地方議会に多様な層の住民が参画することが望ましいのか～

(2) 地方議会・議員のあり方や位置づけ (続き)

【これまでの研究会での議論等】

(規模の違い)

- なり手不足については小規模自治体の議会と指定都市等の議会とで背景が異なっており、小規模自治体を中心に議論した方がいいのではないか。
- 自治体間の規模の隔たりを考慮すると、一つの制度、一つの解決策では対応できないのではないか。
- 町村は全て同一ではなく、人口規模も様々であり、様々な議会がある。これで全てのなり手不足が解決するという方法はなく、一つ一つ議論を進めていく必要があるのではないか。
- 指定都市の住民にとっては、地方議員を地元の名望家が名誉職として務めるイメージはないのではないか。
- 異なる要因には異なる対応が必要になるのではないか。なり手不足の要因が都道府県と小規模市町村とで大きく異なるのであれば、組織や選挙制度について、従来は均質なものを想定してきたが、ある程度バリエーションを用意して、グルーピングしながら多様化するという方向を考えた方がいいのではないか。

→ 団体間の規模が違い、会議開催日数や議員報酬が大きく異なるなど多様な議会が存在する。議会の多様性にどのように制度的に対応できるのか。

(1)～(2)を
踏まえ

→ 求められる議員像や規模の違いを踏まえた検討は引き続き必要であるが、まずは、多様な層の住民が議会に参画することを阻む要因をどのようにして取り除くことができるかを検討する必要があるのではないか。

2. 地方議員のなり手不足の要因に対応する際の視点

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因と対応をどのような視点で整理することが考えられるか～

【これまでの研究会での議論等】

- なり手不足の背景には、地方議員になることの魅力のなさがあるのではないか。
- 老後の生活や家族を心配することなく選挙に立候補できる環境の整備をすることが大事ではないか。
- 生計を立てることのできない議員報酬が要因の一つ。多様な人材が参画できる環境の整備が重要課題であり、兼業禁止の緩和、手当制度の拡充等の議論を深めたい。
- 無投票当選が都市部の都道府県議会議員選挙でも起こっていることを踏まえると、人材不足や報酬の問題以外にもなり手不足の要因が存在しているのではないか。
- 議会・選挙の仕組みづくりと同時に、住民が関心を持ち、関わりを深めることが重要。
- 議員のなり手不足を招く阻害要因を取り除くだけでなく、議員のなり手を増やそうという促進の方策についても考える必要があるのではないか。
- 制度改正など「外からの改革」を実現するには、議会自身が「内なる改革」によって住民からの信頼を得なければならない。
- 議会自らが対応できることを国に要望するのは自治の放棄ではないか。議会自らができることと地方制度調査会で制度の議論をしていただくことを区別して議論すべき。

- ➔ 議員のなり手不足の要因については、議員報酬や兼業禁止などを含め、議員や潜在的ななり手の視点から整理し、対応を検討することが考えられるのではないか。【→4.及び5.】
- ➔ 議員の待遇に関する検討を行うには、各議会において住民との関わりを深める活動を行い、議会に対する住民の理解を得ていることが前提になるのではないか。【→3.】
- ➔ 住民が関心を持ち、関わりを深める取組は、潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養することにつながるのではないか。

3. 地方議会に対する住民の理解

～地方議会が住民の理解を得るためにはどのような取組が求められるのか～

【これまでの研究会での議論等】

(議会モニター・議会サポーター制度)

- 議会モニター制度のように住民が自らの問題として政策課題に向き合う機会を設けることとすれば、住民が主体的に議会との関わりを持ち、議員のなり手不足の解消につながるのではないかと。
- 公務員志望の学生は多いが、地方議員になりたいという学生はなかなか見かけない。公務員の仕事ややりがいは先輩から伝わってくるが、地方議員の場合は、外側から見てどういう仕事があり、どういうやりがいがあるのかわかりにくいのではないかと。
- 議員のなり手を涵養する機能を政党のみに期待するのではなく、将来議員になる人を育てる組織を議会の附属機関のような形で置くことも考えられるのではないかと。

(住民への周知活動)

- 教育が政治のことを教えないことは大きな問題。子どもたちにとって政治や選挙が遠い存在になっている。教育の場で教えていく必要があるのではないかと。
- 学生への教育には議員自ら出向いて直接対話することから始まるのが一番いいのではないかと。
- 議会の側で出前事業を行うなどの取組が不足しているのではないかと。
- 地方議員も日常の議員活動を通じて未来の有権者に議員の魅力を伝えるよう努力しており、子ども議会などの取組を行っている議会もあるが、やはり教育の場で広く教えていくことが重要ではないかと。
- 議会説明会に世帯主の方々が参加すればいいとするのではなく、意図的に相手を変えて、若い世代や女性が参加するように工夫することが必要ではないかと。
- 役所の人もよく情報発信しているというが、行政事業レビューなどでは、発信することでなく、どれだけの人に届いたかが重要と言っている。
- 市議長会と町村議長会で集めている情報が異なり、資料のずれが生じる。これらも統一的にしていただくのがいいのではないかと。

- ➔ 住民がどのような議会活動が行われているかを知らないために、議会に対する理解・信頼が得られていないという面があるのではないかと。
- ➔ 議会に対する住民の理解を得るために、各議会・議長会として一層の取組を進めていく必要があるのではないかと。

4. 地方議員のなり手不足の要因①

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない) 要因は何か～

(1) 時間的な要因： 議員活動に要する時間が大きいことが制約となっているのではないか。

<関連する制度・要望>

- ① 柔軟な開催日時の設定（通年会期、夜間・休日議会等）（地方自治法102条、102条の2）
- ② 出産・育児・介護に伴う欠席・休暇

- 議員には産前産後の休暇取得の基準がなく、議会によっては欠席事由としての定めが会議規則にないところもある。

(2) 経済的な要因： 小規模団体では生計を立てるには議員報酬の額が低いことや、年金・手当に関する制度が民間企業と比べて整備されていないことが制約となっているのではないか。

<関連する制度・要望>

- ① 議員報酬・手当（地方自治法203条）
- ② 政務活動費の支給の有無（地方自治法100条）
- ③ 地方議員の年金

- なり手不足の一因として低額な報酬がある。
- 町村は農村地帯が多いので、職業別では農業が約30%、議員専業は約20%となっている。議員報酬が少ないので、私の町でも会社をリタイアされた60歳以上の方が半分以上となっている。
- 若い世代は地域に貢献したい思いがあっても、今の職業ならば得られたであろう所得を放棄してまで立候補しないのが現実。
- 全国町村議会議長会の「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」では、議員の活動量と首長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い、議論するものとしている。
- 全国町村議会議長会では、自らの努力で町村における議員報酬の引き上げに取り組んでいくが、国において報酬水準のあり方、考え方を示すなど、町村議会が議員報酬を引き上げやすい環境整備を図っていただきたい。

4. 地方議員のなり手不足の要因②

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない) 要因は何か～

(2) 経済的な要因 (続き)

- 全国市議会議長会では、生計維持すら困難な水準にある小規模市町村の議員報酬の引き上げが容易になるように財政支援を求めているが、市町村・とりわけ市の態様は、人口、面積、財政規模など、更には議員の活動状況が実に多様である。議員報酬の水準についても、首長や職員の給与水準との相対的な関係も様々であり、議員報酬の水準を設定する際の配慮事項を一律に議論することは困難ではないか。
- 都道府県議会議長会では、これまで議員のあり方や位置づけを法律上明確にすることを主張してきたが、まずはこれを法制化した上で議員報酬についても定めるべきではないか。
- なり手不足の要因の中でも、議員報酬など方向性が概ね一致しているものに関しては優先的に検討する必要があるのではないか。
- 報酬の水準については、議長会において議員の活動状況を踏まえながら住民が理解できる一定の水準を出すことができるのではないか。
- 議会として自主的に報酬をカットした時期があるが、あまり評価されなかった。
- 報酬については、通年議会にするので報酬を上げてほしいとした町村の例が見られる。上げるロジックがないとなかなか住民が賛同しないということがあるのではないか。
- 出雲市では最近議員報酬を3%引上げていただいた。報酬等審議会を8年ぶりに開催した。
- 議員の中で報酬を決めると住民との間で合意が得られにくいと考えられるので、議会の附属機関において議員報酬の水準を考えることも一案ではないか。
- 議員報酬についての要望もあったが、住民の皆さんの合意を得なければ上げることはなかなか難しいのではないか。
- 小規模な町村議会に対しては、議員報酬や政務活動費に対する支援策が必要ではないか。
- いわゆる議員の特権的な年金ではなく、厚生年金に加入しようという動きはいいことではないか。
- 議員と議員以外の職業との流動性を確保するという観点から議員の年金を正当化することはできるのではないか。
- 政治に求められる人材は多様であるが、就職氷河期世代の人材を確保するという観点で議会は企業に勝てる待遇となっているのか。

4. 地方議員のなり手不足の要因③

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない) 要因は何か～

(3) 身分に関する規定 : 議員となること(立候補すること)に対する法令上の制約があるのではないかな。

<関連する制度・要望>

- ① 兼業・請負の禁止 (地方自治法92条の2)
- ② 兼職の禁止 (地方自治法92条)

- 多様な人材が参画できる環境の整備が最重要課題であり、兼業禁止の緩和等の議論を進めたい。
- 事業者である若者が地元自治体との請負契約により立候補できない状況がある。
- 個人請負の場合は、法人の場合と異なり、金額の多寡に関係なく一律に禁止されている。法人と同じ要件にできないかな。
- 兼業・兼職を禁止する必要があるという考え方が今も通用する自治体も存在するのではないかな。
- 高知県大川村では兼業・請負の禁止が立候補の制約につながらないように独自の条例を定めた。

(4) 立候補環境 : 議員となるためには選挙において当選する必要があるが、選挙に伴う負担や落選するリスクが、議員になることの制約となっているのではないかな。

<関連する制度・要望>

- ① 定数 (地方自治法90条、91条)
- ② 立候補に伴う休暇保障

- 震災によって住民が避難した後定数を減らせという声が出たが、復興には一定程度の数で議論を進めることが大事。
- 定数を削減するという議論があるが、定数を削減した結果、得票のハードルが上がるために議員のなり手不足につながるという面があるのではないかな。
- 老後の生活や家族を心配することなく選挙に立候補できる環境の整備をすることが大事ではないかな。
- サラリーマンが立候補しやすくなるように労働法制を見直し、候補者が立候補に際して不利益な取扱いを受けないようにし、さらに弾力的な休暇の取得や勤務時間の設定が進むようにならないかな。

4. 地方議員のなり手不足の要因④

～多様な層の住民が議会に参画しない(できない)要因は何か～

(5) その他

: (1)～(4)のほかに、議会の権能を強化し、又は議員の活動の自由度を拡大する観点からの検討事項として以下のものが挙げられるのではないかな。

- 議長への招集権の付与
- 議決事件の対象拡大
- 予算修正権の拡大
- 事務局体制の強化
- 研修機会の拡大
- 財政措置の拡充 (ICT化、保育スペースの設置等) など

- 議長への招集権の付与は大事なことであり、是非やっていただきたい。

(1)～(5)を
踏まえ

- ➔ 議員のなり手不足の要因のうち、議員の位置づけ、経済的な要因、身分に関する規制、立候補環境の整備については、地方制度調査会で更に検討をしていただく必要があるのではないかな。【→P11、12】
- ➔ 議会の権能強化など地方公共団体の首長と議会との基本的な関係に関わる事項については、地方議会のあり方や求められる議員像の議論も踏まえながら、引き続き、検討する必要があるのではないかな。

5. 地方議員のなり手不足と選挙制度

～地方議員の選挙制度について、根幹を含めた見直しを行うことで、多様な人材の参画を促すことができないか～

<関連する制度・要望>

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| ① 選挙公営・供託金（公職選挙法92条、141条等） | ※ その他の選挙制度に関する要望等 |
| ② 被選挙権年齢の引き下げ | ● 補欠選挙の改正 |
| ③ 地方選挙の日程の再統一 | ● 政治献金の寄附金控除の対象の拡充 |
| ④ クオータ制 | ● 住所要件の見直し |
| ⑤ 連記制 | |
| ⑥ 選挙区の設定（公職選挙法15条） | |

- 合併を経て面積が広がった町村も多くあることを踏まえて、選挙公営を拡大していく必要があるのではないかな。
- 多様な層の住民の参画を促すため、被選挙権年齢を18歳に引き下げられないか。若者の人生の選択の時期に、地域をよくしたいという意欲を持つ若者が立候補できるようにできないか。
- 地方選挙の日程の再統一を進めることで、地方選挙が盛り上がり、なり手の確保につながるのではないかな。
- 多様化の観点からは、男女ペアによる立候補制度やクオータ制の採用も考えられるのではないかな。
- 基礎自治体の選挙については複数人を選ぶ「連記投票」の採用も考えられるのではないかな。
- クオータ制や連記制については、女性議員を増加させる効果を持つかもしれないが、女性選出枠として別の意味づけをされて、活動に支障が生じるおそれがあるのではないかな。
- 市町村議会議員の選挙について、選挙区を設定して実施することも考えられるのではないかな。
- 都道府県議会議員選挙の選挙区設定について、さらに柔軟化すること(市同士の合区など)も考えられるか。
- 選挙をやらないと住民の多様なニーズを汲めないと思う。

➔ 地方議員の選挙制度に関わる事項については、地方議会のあり方や求められる議員像の議論も踏まえながら、引き続き、検討する必要があるのではないかな。

【地方議員の位置づけ】

- 地方議会が住民にとって納得感のある合意形成をするためには、各地域においてどのような議会を目指すのかについて住民のコンセンサスを得る必要があるのではないか。
- 地方議員の位置づけ・責務を明確化すれば、地方議会・議員に対する住民の理解を深め、地方議会・議員を活性化し、ひいては、若者や女性、サラリーマンなど新たな人材の議会への参画を促進することにつながるものと考えられるか。
- 地方議会を構成する議員の属性に偏りがある中では、若者や女性など多様な層の住民は参画したいと思わないのではないか。これまで参画しようとしてこなかった多様な層の住民が参画しようと感じるように地方議会が意識改革を行う必要があるのではないか。

【経済的な要因】

- 議員報酬については、主に小規模団体において、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意見がある。他方で、地方自治法には、議員報酬の額は条例でこれを定めると規定されており、住民の合意がなければ引き上げることは難しいのではないかという意見もある。
- 地方議会・議員の活動が住民に知られていないことが、地方議会・議員に対する住民の理解や信頼の低下を招いているという指摘もある。
- このため、地方議会・議員の活動や議員報酬等の実態について、住民の理解を深めるための工夫や方策を検討する必要があるのではないか。

【身分に関する規制】

- 地方議員の兼業・請負禁止は、職務執行の公正、適正を確保することを目的に、地方公共団体との「請負」を禁止するもの。
- 兼業・請負禁止については、地方議員のみならず、地方公共団体の長、副知事・副市町村長、その他の執行機関についても概ね同じ規制が設けられているが、地方公共団体の長等については、地方議員の場合と異なり、第三セクターの役員を兼ねることが許容されている。議員のなり手不足が深刻化している現状を踏まえると、地方公共団体の長等と同様に、第三セクターを兼業・請負禁止の対象から除外することが考えられるのではないか。
- また、地方公共団体との「請負」の範囲が明確でないことが議員のなり手不足の要因になっているとの指摘があることから、その範囲を明確にすることを検討すべきではないか。
- その際には、現行では、個人の請負については取引量にかかわらず一律に禁止されているが、法人の請負については、当該地方公共団体に対する請負が、当該法人の業務の主要部分を占め、当該請負の重要度が職務執行の公正、適正を損なうおそれが典型的に高いと認められる程度に至っている場合の当該法人に限られていることを踏まえ、個人の請負についての規制のあり方についても検討する必要があるのではないか。

【立候補環境】

- 立候補に伴うリスクを軽減する観点からは、地方議会議員選挙に立候補した候補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など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、事業主等関係者の負担等の課題にも留意しながら、検討する必要があるのではないか。