

地方自治法の改正と地方議会の活性化

全国都道府県議会議長会
議事調査部長 下田 正幸

目 次

1	地方議会の役割及び議員の職務の明確化等を内容とする地方自治法の改正	3
2	地方分権改革から地方自治法改正まで	6
3	地方自治法改正までの議論の経緯	11
4	参考資料	23

1 地方議会の役割及び議員の職務の明確化等を内容とする地方自治法の改正

地方議会の役割及び議員の職務の明確化等を内容とする地方自治法の改正について

国会提出日：令和5(2023)年3月3日

成立日：令和5(2023)年4月26日

地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）の概要

地方議会の活性化並びに地方公共団体の運営の合理化及び適正化を図るため、地方議会の役割及び議員の職務の明確化、会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給を可能とする規定の整備、公金事務の私人への委託に関する制度の見直し等を行う。

1. 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等

① 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化

- 多様な層の住民の地方議会への参画を促進する観点から、地方議会の役割や議員の職務等について、法律上明確化する。

② 請願書の提出等のオンライン化

- 地方議会に対する住民からの請願書の提出や国会に対する地方議会からの意見書の提出など地方議会に係る手続（※）について、一括してオンライン化を可能とする。

※現行法上、住民と議会、議会と国会等の間の手続は、情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成14年法律第151号）の適用対象外。

2. 会計年度任用職員に対する勤勉手当の支給

3. 公金事務の私人への委託に関する制度の見直し

【施行期日】

1①：公布の日（令和5年5月8日）

1②、2及び3：令和6年4月1日

（総務省資料を基に作成）

地方自治法改正後の地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等に係る規定

地方議会に係る憲法の規定

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
② 地方公共団体の（略）議会の議員（略）は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

地方議会の役割等に係る地方自治法の規定

<法改正前>

第八十九条 普通地方公共団体に議会を置く。



<法改正後>

第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。

② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。

③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。

(太字下線が改正により条文に新たに追加された部分)

国会の役割等に係る憲法の規定

第四十一条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

第四十二条 (略)

第四十三条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

② (略)

2 地方分権改革から地方自治法改正まで

地方分権改革から地方自治法改正まで

地方分権推進委員会

中間報告 (平成8年)

- 分権改革の効用を提示
 - ①民主主義の徹底
 - ②地方自治の本旨の実現
 - ③公金の有効利用
- 地方議会の役割強化を指摘

第1次勧告 (平成8年)

- 地方議会の権限拡大
- 地方分権時代を担う地方公共団体の行政体制の整備
- 住民参加の拡大の文脈で議会活性化に言及

第2次勧告 (平成9年)

- 議会の機能強化策を具体的に提示
- 議会の組織・構成の見直し
- 議会運営の改善（公開性向上等）
- その他（町村総会、クリーンな自治運営等）

平成11年 地方分権一括法

地方制度調査会

第28次 (平成18年)

- 議会の監視機能や政策形成機能の強化を提言
- 議会の招集権の見直しを検討すべきとした

第29次～第32次 (平成21年～令和2年)

- 議会制度の自由度の拡大
 - 議決事件の追加等の議会の機能強化
- など

第33次 (令和4年)

- **議員のなり手不足の深刻化**
- **多様な人材の参画促進**
- **議会の位置付け等の明確化**
- **議会のデジタル化**
- 開かれた議会、立候補環境の整備等

議会の機能強化等に係る地方自治法改正

- 専門的事項に係る調査制度の創設（平成18年）
- 議決事件の範囲の拡大（平成23年）
- 議長への臨時会招集権の付与（平成24年）

令和5年 地方自治法改正

- 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化
- 地方議会に係る手続のオンライン化

ポイント

- 分権改革—明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革
- 国と地方の質的関係の転換、上下・主従から対等・協力へ
- 事務権限の移譲ではなく、事務の自律性の確保
- 機関委任事務から自治事務、法定受託事務へ
- 地方自治の本旨を実現するために、団体自治と住民自治を拡充
- 民主主義の徹底

ポイント

- 首長と議会それぞれが公選・代表。二元代表制（それぞれが民意を受けて活動）
- 議会は議決による意思決定、政策立案、監視、検査等を行う
- 与野党ではない関係、緊張関係
- 議員同士の議論の重要性
- 不信任・解散

ポイント

- **地方議会の特徴**
 - ① **住民の代表による合議制の「議事機関」**
 - ② **議会と執行機関の抑制均衡（監視機能）**
 - ③ **議決を通じた地方公共団体の重要な意思決定（条例、予算議決、重要な財産の取得・処分など）**
 - ④ **政策提案**
- **議会への住民参加の推進（住民とのコミュニケーション能力）**
- **議会情報の発信強化（議会報に加え、動画、SNSなどの活用）**
- **議員の活動・本質、支持基盤。誰の代表か。意見・利益の集約と実現・情報発信**
- **議会への批判（広範な機能への期待）に対して活動の活性化でこたえる**

3 地方自治法改正までの議論の経緯

- ・ これまでの地方議会に関する地方自治法改正の概要
 - ・ 自由民主党総務部会地方議会の課題に関するPT提言
 - ・ 第33次地方制度調査会
-

これまでの地方議会に関する地方自治法改正の概要①

(地方分権一括法(平成11年)以降)

(第32次地方制度調査会第33回専門小委員会
(令和2年3月4日) 配付資料を基に作成)

改正年	項目 (条文)	内容
平成11年 分権一括法	条例制定権の拡大(14条)	<ul style="list-style-type: none"> 機関委任事務の廃止に伴い、現行制度と同様「法令に反しない限り」全ての事務について条例を制定することができることとされた。
	百条調査権の対象 拡大(100条)	<ul style="list-style-type: none"> 機関委任事務の廃止に伴い、自治事務にあつては「労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるもの」、法定受託事務にあつては「国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるもの」を除き、すべての事務に調査権が及ぶこととされた。
	議案の提出要件 及び修正動議の 発議要件の緩和 (第112条第1項)	<ul style="list-style-type: none"> 議案の提出要件である「8分の1以上の者の賛成」及び「8分の1以上の者の発議」を「12分の1以上の者の賛成」及び「12分の1以上の者の発議」に改めることとされた。
	議員定数の 法定定数の廃止 (第90条)	<ul style="list-style-type: none"> 法定定数制度を廃止し、地方公共団体自らが議会の議決を経て条例により議員定数を定めることとされた。
	市区町村議会に 係る議員定数の 人口区分大括り化と上限数の 設定 (第91条)	<ul style="list-style-type: none"> 市区議会議員の定数について、人口区分が大括りにされた(18区分から11区分に変更)。 2万以上5万未満は26人とし、市区については人口区分が上がるごとに原則4人ずつ増加させ、町村については人口区分が下がるごとに4人～2人ずつ減少させることとされた。
平成12年 自治法改正 ※議員立法	国会に対する地方議会の意見 書の提出 (第99条)	<ul style="list-style-type: none"> 当該地方公共団体の公益に関する事件につき、意見書を関係行政庁のほか、国会に対しても提出することができることとされた。
	政務調査費制度の 創設(第100条 第14項)	<ul style="list-style-type: none"> 条例の定めるところにより、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができることとされた。
	常任委員会数の 制限廃止 (第109条)	<ul style="list-style-type: none"> 議会における人口段階別の常任委員会数の制限を廃止することとされた。

これまでの地方議会に関する地方自治法改正の概要②

(地方分権一括法(H11)以降)

改正年	項目 (条文)	内容
平成14年 自治法改正	議員派遣制度の創設 (第100条第12項)	<ul style="list-style-type: none"> 議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のためその他議会において必要があると認めるときは、会議規則の定めるところにより、議員を派遣することができることとされた。
平成16年 自治法改正	定例会の招集回数の 自由化 (第102の2)	<ul style="list-style-type: none"> 議会の定例会について、回数に制限なく、毎年、条例で定める回数招集することができることとされた。
平成18年 自治法改正	専門的事項に係る 調査制度の創設 (第100条の2)	<ul style="list-style-type: none"> 普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができることとされた。
	議長への 臨時会の招集請求権 の付与 (第101第2～4項)	<ul style="list-style-type: none"> 議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができることとされた。
	委員会制度の改正 (第109、110条)	<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し、議員は、少なくとも一の常任委員になることとされた。 常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会は、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出することができることとされた。
	専決処分の要件の 明確化 (第179条第1項)	<ul style="list-style-type: none"> 専決処分の要件につき、「議会を招集する暇がない」から「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」に明確化することとされた。
平成20年 自治法改正 ※議員立法	議会活動の範囲の 明確化 (第100条第12項)	<ul style="list-style-type: none"> 議会は、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができることとされた。
	議員の報酬に関する 規定の整備 (第203条)	<ul style="list-style-type: none"> 行政委員会の委員等の報酬と同一となっている条項から議員の報酬の規定に係るものを分離し明確にするとともに、名称を「議員報酬」に改めることとされた。

これまでの地方議会に関する地方自治法改正の概要③

(地方分権一括法(H11)以降)

改正年	項目 (条文)	内容
平成23年 自治法改正	議員定数の法定上限 の撤廃 (第90、91条)	<ul style="list-style-type: none"> 議員定数について、人口区分に応じて上限数を法定し、その数を超えない範囲内において条例で定数を定めるものとする制度を廃止することとされた。
	議決事件の範囲の 拡大(第96条第2 項)	<ul style="list-style-type: none"> 法定受託事務に係るものを一律に議決事件から除外していた制度について、法定受託事務についても国の安全に関すること等を除き、原則、条例で定めることができることとされた。
平成24年 自治法改正	通年会期制の導入 (第102条の2)	<ul style="list-style-type: none"> 議会は、条例で定めるところにより、定例会及び臨時会とせず、毎年、条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とすることができることとされた。
	議長への 臨時会招集権の付与 (第101条第5、6項)	<ul style="list-style-type: none"> 議長による臨時会の招集請求のあった日から20日以内に長が臨時会を招集しないときは、議長は臨時会を招集することができることとされた。 議員定数の4分の1以上の者による臨時会の招集請求のあった日から20日以内に長が臨時会を招集しないときは、議長は臨時会を招集しなければならないこととされた。
	委員会に関する 法定事項の簡素化 (第109条第9項)	<ul style="list-style-type: none"> 委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任方法等について法定事項を条例に委任することとされた。
	公聴会、参考人招致 の本会議実施の 法定化 (第109条、 第115条の2)	<ul style="list-style-type: none"> 本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとされた。
	政務調査費から 政務活動費への改正 (第100条第14項)	<ul style="list-style-type: none"> 政務調査費の名称を「政務活動費」に、交付目的を「議員の調査研究その他の活動に資するため」に改め、政務活動費を充てることができる経費の範囲を条例で定めることとされた。
平成29年 自治法改正	決算不認定の場合の 長から議会への報告 (第233条第7項)	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体の長等は、決算の認定に関する議案が否決された場合に、当該議決（不認定）を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、速やかに、その措置の内容を議会等に報告するとともに、公表しなければならないこととされた。

これまでの地方議会に関する地方自治法改正の概要④

(地方分権一括法(H11)以降)

改正年	項目 (条文)	内容
令和4年 自治法改正 ※議員立法	請負禁止の範囲の明確化・緩和 (第92条の2)	<ul style="list-style-type: none"> 規制の対象となる「請負」の定義を「業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体が対価の支払をすべきものをいう。」とするものとされたこと。 各会計年度において支払を受ける請負の対価の総額が地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額(300万円)を超えない者を、議員個人による請負に関する規制の対象から除くものとされたこと。
	災害等の場合の招集日の変更 (第101条)	<ul style="list-style-type: none"> 招集の告示をした後に当該招集に係る開会の日に会議を開くことが災害その他やむを得ない事由により困難であると認めるときは、当該告示をした者は、当該招集に係る開会の日の変更をすることができるものとされたこと。この場合においては、変更後の開会の日及び変更の理由を告示しなければならないものとされたこと。
令和5年 自治法改正	地方議会の役割及び議員の職務等の明確化 (第89条) 令和5年5月8日施行	<ul style="list-style-type: none"> 次のとおり地方議会の役割及び議員の職務等の明確化がされた。 <ul style="list-style-type: none"> 第八十九条 普通地方公共団体に、その議事機関として、当該普通地方公共団体の住民が選挙した議員をもつて組織される議会を置く。 ② 普通地方公共団体の議会は、この法律の定めるところにより当該普通地方公共団体の重要な意思決定に関する事件を議決し、並びにこの法律に定める検査及び調査その他の権限を行使する。 ③ 前項に規定する議会の権限の適切な行使に資するため、普通地方公共団体の議会の議員は、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない。 <p style="text-align: right;">(太字下線が改正箇所)</p>
	地方議会に係る手続のオンライン化 (第100条第15項、第123条第4項、第138条の2等) 令和6年4月1日施行	<ul style="list-style-type: none"> 住民から地方議会への請願書の提出や、会派又は議員から議長への政務活動費収支報告書の提出など地方議会に係る手続について、一括してオンライン化ができるものとされた。

議会の役割に係る基本規定等をめぐる議論の経緯

(令和2年3月第4次都道府県議会制度研究会報告書取りまとめ～令和5年4月地方自治法改正)

令和2年	3月	■ 本会「第4次都道府県議会制度研究会」が報告書を取りまとめ	・ 議会の位置付け等を地方自治法において明確化すべき	
	6月	■ 第32次地方制度調査会が「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」を総理に提出	・ 議員の位置付けの法制化について検討を行っていく必要がある	
3年	4月	■ 自民党総務部会「地方議会の課題に関するPT」（座長：石田真敏 衆議院議員）が「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」を取りまとめ（17頁）	・ 政府において、議会の位置付け等について、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	
4年	1月	■ 第33次地方制度調査会が発足、第1回総会	・ 議会の位置付け等について、柴田会長から早急に審議等を行うよう要請	
	4月	■ 第33次地方制度調査会第3回専門小委員会、地方六団体への意見聴取		
	6月	■ 第33次地方制度調査会第2回総会		
	8～11月	■ 第33次地方制度調査会第6回～9回専門小委員会		・ 議会について集中的に審議
	12月	■ 第33次地方制度調査会が「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」を総理に提出（15-17頁）		・ 議会の位置付け等を地方自治法に規定することが考えられるとし、具体的な規定のイメージを提示
5年	3月	■ 地方自治法改正案が閣議決定され国会に提出	・ 議会の位置付け等の明確化、議会に係る手続のオンライン化等	
	4月	■ 地方自治法改正案が成立（4-5頁）	・ 議会の位置付け等の明確化に係る規定（第89条）は5月8日施行	

※上記期間中、議会の位置付け等の明確化を求める決議を計13回行い、様々な機会を捉えて政府・政党に対して要請

自民党総務部会地方議会の課題に関するプロジェクトチーム(PT)提言

地方議会PTでの議論

- 三議長会や総務省からの報告聴取、学識経験者からのヒアリング等を実施し、令和3(2021)年4月7日、「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」を取りまとめ。

<PTの主な役員>

座長 石田真敏衆議院議員 幹事長 橘慶一郎衆議院議員 事務局長 あかま二郎衆議院議員

地方議会PT提言事項（令和3(2021)年4月7日）

- (1) 地方制度調査会で議論し結論を得るように政府に申入れ
・地方議会の位置付けや議員の職務等を地方自治法で明確化

▶ 「地方自治法の一部を改正する法律」（令和5年法律第19号）により実現（4-5頁）

- (2) 議員立法、各党・各会派で協議
・請負禁止の範囲の明確化・緩和及び災害等の場合の招集日の変更

▶ 「地方自治法の一部を改正する法律」（令和4年法律第101号）により実現【※議員立法】（18頁）

(3) 地方議会、全国議長会が自ら実施

- ・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。

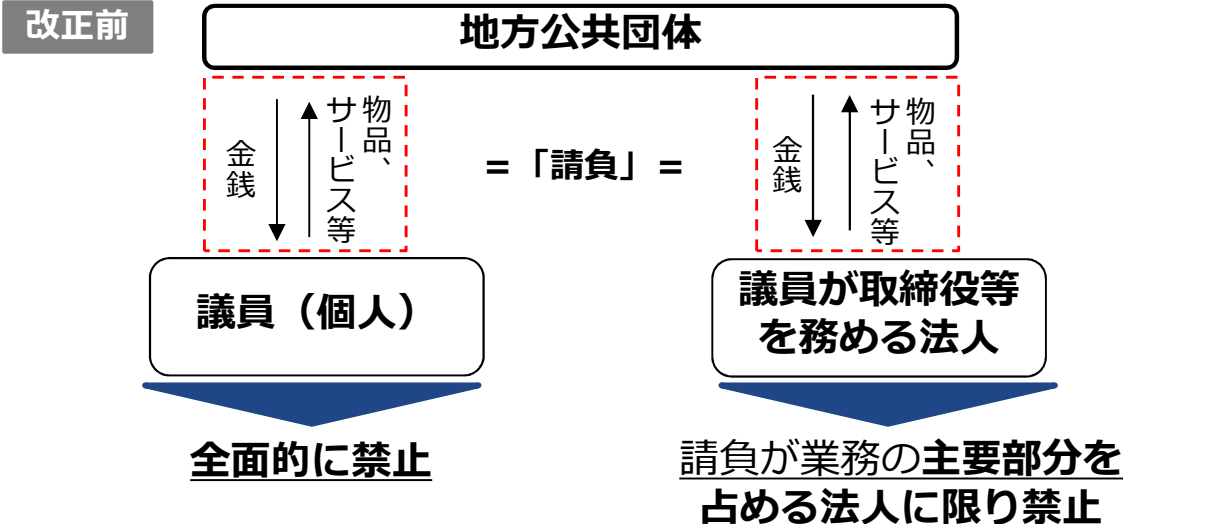
- ・議員として、議会報告の充実、政務活動費の用途の明確化、視察の充実と結果報告の充実・公表、研修活動・日常の議員活動の充実など、住民から見える活動の活発化を図り、議員活動への理解と信頼を高めるよう努めるべきである。

議員に係る請負に関する規制の明確化及び緩和等に係る地方自治法の改正（議員立法）

成立日：令和4(2022)年12月10日

① 請負禁止の範囲の明確化・緩和（第92条の2関係）

施行日：公布の日から3月以内で政令で定める日
(令和5年3月1日)



※議会により請負の禁止に抵触する旨の認定を受けた場合、議員は失職する。

課題①

「請負」の定義が条文上不明確であり、失職をおそれ、立候補を躊躇する原因となっているとの指摘

課題②

個人による請負は全面的に禁止されており、議員のなり手不足の原因となっているとの指摘

改正後

「請負」の定義を明確化

※「業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体が対価の支払をすべきもの」

各会計年度に支払を受ける請負の対価の総額が地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境整備を図る観点から政令で定める額（年間300万円）を超えない者を、議員個人による請負に関する規制の対象から除外

改正前

第九十二条の二 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し**請負をする者**及びその支配人又は主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

改正後

第九十二条の二（略）請負（業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体が対価の支払をすべきものをいう。（略））をする者（各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から**政令で定める額**を超えない者を除く。）及び（略）。

② 災害等の場合の招集日の変更（第101条関係）

施行日：公布の日
(令和4年12月16日)

- 招集の告示をした後に当該招集に係る**開会の日**に会議を開くことが**災害その他やむを得ない事由により困難であると認めるときは**、当該告示をした者は、**当該招集に係る開会の日の変更をすることができるものとされた。**
- **この場合において、変更後の開会の日及び変更の理由を告示しなければならないものとされた。**

第33次地方制度調査会について

地方制度調査会とは

- 内閣総理大臣の諮問に応じ、**地方制度に関する重要事項を調査審議**するため、内閣府の附属機関として設置
- 委員は、国会議員、**地方六団体代表者**、地方制度に関し学識経験のある者等で構成(30人以内)
- 委員の任期は2年(令和4(2022)年1月～令和6(2024)年1月)

メンバー

学識経験者 18名(専門小委員会委員)

市川 晃 住友林業(株)代表取締役【会長】
大山 礼子 駒澤大学教授【副会長】
山本 隆司 東京大学教授【委員長】 他15名

国会議員 6名

あかま二郎 衆議院議員
坂本 哲志 衆議院議員
重徳 和彦 衆議院議員
馬場 伸幸 衆議院議員
江島 潔 参議院議員
岸 真紀子 参議院議員

(令和4年12月現在)

地方六団体 6名

平井 伸治 全国知事会会長
柴田 正敏 本会会長
立谷 秀清 全国市長会会長
清水 富雄 全国市議会議長会会長
荒木 泰臣 全国町村会会長
南雲 正 全国町村議会議長会会長

(令和4年12月現在)

岸田内閣総理大臣からの諮問事項

社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係**その他必要な地方制度のあり方**について、調査審議を求める。

地方議会について調査審議

- ・2022年4月 第3回専門小
→三議長会ヒアリング
- ・2022年8-11月 第6-9回専門小
→地方議会に係る集中審議
- ・2022年12月 答申取りまとめ

第33次地方制度調査会答申「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」概要 (令和4年12月28日総理大臣に提出)

1. 議会についての現状認識と課題

【女性議員の割合】都道府県11.8%、市17.5%、町村11.7% 【60歳以上の議員の割合】都道府県43.0%、市56.5%、町村76.9%
【無投票当選者割合】都道府県26.9%、指定都市3.4%、市2.7%、町村23.3%
※女性議員が少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い傾向

- 感染症のまん延等の緊急時における合意形成や、人口減少に伴う資源制約の下での合意形成を行う上で、地域の多様な民意を集約する議会の役割は大きい。このため、多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現していくことが重要。
- しかしながら、議員の構成は、性別や年齢構成の面で多様性を欠いており、一部の議員の不適切な行為と相まって、住民の議会に対する関心を低下させ、住民から見た議会の魅力を失わせている。このことは、議員のなり手不足の原因の一つにもなっている。

2. 議会における取組の必要性

- 各議会等において、次のような取組を行っていくことが必要。

①多様な人材の参画を前提とした議会運営

勤労者等の議会参画

- ➔ 夜間・休日等の議会開催等

女性や若者、育児・介護に携わる者の議会参画

- ➔ ハラスメント相談窓口の設置
会議規則における育児・介護の取扱いの明確化等

小規模市町村における処遇改善

- ➔ 議員報酬の水準のあり方を議論

③議長会等との連携・国の支援

- ➔ ハラスメント対策に関する議長会の調査

②住民に開かれた議会のための取組

デジタル技術を活用した情報発信の充実

- ➔ SNSの活用、タブレット端末によるペーパーレス化にあわせた情報公開の充実等

住民が議会に参画する機会の充実

- ➔ 住民と政策や議会運営を考える場
(例：政策サポーター、議会モニター)

- ➔ デジタル化について技術的・財政的課題を抱える小規模市町村への国・議長会の支援

3. 議会の位置付け等の明確化

- 議会の役割・責任、議員の職務等の重要性が改めて認識されるよう、全ての議会に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられる。

【具体的なイメージ】

- ・ 議会の設置根拠の規定に、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという位置付けを追記
- ・ 地方公共団体の所定の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確に規定
- ・ 議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない旨を規定（職務を行う上での心構えを示すもの）

4. 立候補環境の整備

- 各企業の自主的な取組として、立候補に伴う休暇制度を設けること、議員との副業・兼業を可能とすること等について要請を検討すべき。
※就業規則における対応
- 一律の法制化は、事業主負担や他の選挙との均衡等の課題に留意して引き続き検討。

5. 議会のデジタル化

- 本会議へのオンライン出席について、国会における対応も参考に、丁寧な検討を進めるべき。
 - ・ どのような場合に可能とするか。
 - ①事由を問わず幅広く可能
 - ②原則は議場での出席だが、一定の場合に可能
 - ③引き続き議場での出席を前提にしつつ、議事定足数を緩和して、オンラインで「参加」
 - ・ 本人確認、議事の公開、第三者の関与がないことの担保等をどのように行うか。その際、委員会へのオンライン出席の課題を検証。
※委員会へのオンライン出席の実施団体は35団体(R4.1.1現在)
- 議会への請願書の提出や議会から国会への意見書の提出等の手続について、一括して、オンライン化を可能とすべき。

「第2 議会における取組の必要性」

1 多様な人材の参画を前提とした議会運営

- 現在は、平日の日中の会議開催が一般的であることや、議員や有権者からのハラスメントが指摘される等、必ずしも女性や若者、勤労者等が参画しやすい状況にはなっていない。各議会において議会運営上の工夫を行い、女性や若者、勤労者等がより議会に参画しやすくなるような環境を整備することが必要である。
- 勤労者等が議会に参画しやすくなるようにする等の観点から、一部の議会では夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用等により、柔軟に会議日程を設定する取組が見られるが、こうした取組を含め、各地域の実情を踏まえて会議運営上の工夫を行っていくことが考えられる。
- また、女性や若者、育児・介護に携わる者等が議会に参画する上での障壁を除去する方策としては、議員活動等を行う上でのハラスメント防止のため、第三者による相談窓口を設置し、性別や年齢を問わず幅広く相談を受け付けることや、会議規則において育児・介護等の取扱いを明確化すること、議会活動における旧姓使用を認めること等の対応が考えられる。

2 住民に開かれた議会のための取組

- 住民に開かれた議会を実現するためには、各議会において、議会活動に対する住民の理解を深め、住民が議会に関心を持つようにするための取組を進めていくことが必要である。こうした取組は、多様な人材を議員のなり手として長期的・継続的に涵養していくことにもつながる。
- その際は、デジタル技術等を活用し、住民への情報発信を多様化し、更に充実させていくことも重要である。近年、SNSを活用した議会情報の発信や字幕付き映像等による議会中継の配信等を行っている事例や、住民との意見交換会等をオンラインにより行っている事例も見られる。また、タブレットによる審議のペーパーレス化も進んでいるが、議会資料の住民への情報公開の契機にしていくことも考えられる。

3 議長の全国的連合組織等との連携・国の支援

- 多様な人材の参画を促すための議会運営上の工夫や住民の議会に対する理解を促進する取組については、一部の議会において取組が進んでいるものの、未だ広がりや限定的なものも多い。取組を広げていく上では、議長の全国的連合組織において、人的支援や先進的な事例・手法の共有、研修等の取組を積極的に進めていくことが重要である。
- また、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・交流を進めることも必要である。都道府県議会において第三者を交えたハラスメント相談体制を整備し、管内市町村議会の事案を含めて相談を受け付ける事例も出てきており、広域連携による専門人材の共同活用や共通する地域課題に関する共同研修の取組を進めていくことも有効と考えられる。
- また、議会におけるデジタル技術の活用を進めていくためには、技術的・財政的な課題があるとの指摘があり、特に小規模団体において取組が進んでいない状況にあることから、国や議長の全国的連合組織において必要な支援を行い、デジタル化の取組を促すことも検討すべきである。

結 び

近年、我が国では、様々な分野で多様な人材の社会への参画を進めることの必要性が指摘されている。例えば、男女共同参画の観点からは、官公庁のほか、企業、教育機関、自治会、消防団などにおいて女性の登用・採用を進めるための取組が行われている。

このような中、当調査会では、議会についての現状認識と課題を踏まえ、多様な人材が参画し住民に開かれた議会の実現に向けた対応方策について調査審議を行った。本答申を踏まえ、各議会、議長の全国的連合組織や国において、それぞれ必要な対応が行われることが期待される。

そもそも、議会は、住民自身の権利として、また、住民自身の責任において団体の運営を行うという住民自治の根幹をなす存在であり、多様な人材が参画し住民に開かれた議会を実現するのは、住民の基本的な役割である。今後、人口減少や高齢化、激甚化する災害など、地域社会を取り巻く環境が更に厳しさを増す中で、住民自身が地域社会のあり方について十分に考えることが求められ、その関心と注視と責任の下で、議会が役割を発揮していくことが望まれる。

デジタル技術は、そのための効果的な手法になり得る。議会運営の合理化や利便性の向上のために導入するにとどまらず、多様な人材の議会への参画や住民に開かれた議会の実現に資するよう積極的に活用されることが期待される。

4 參考資料

地方分権改革から地方自治法改正までの流れ

		時期	内容
地方分権推進委員会	中間報告 (p.25-26)	平成8年	<ul style="list-style-type: none"> 分権改革の効用を提示 <ol style="list-style-type: none"> ①民主主義の徹底 ②地方自治の本旨の実現 ③公金の有効利用 地方議会の役割強化を指摘
	第1次勧告 (p.27)	平成8年	<ul style="list-style-type: none"> 地方議会の権限拡大 行政体制の課題として議会・議員を位置付け 住民参加の拡大の文脈で議会活性化に言及
	第2次勧告 (p.28-29)	平成9年	<ul style="list-style-type: none"> 議会の機能強化策を具体的に提示 議会の組織・構成の見直し 議会運営の改善（公開性向上等） その他（町村総会、クリーンな自治運営等）
地方分権一括法		平成11年	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治制度の改革
地方制度調査会	第28次	平成18年	<ul style="list-style-type: none"> 議会の監視機能や政策形成機能の強化を提言 議員の位置付けの明確化や議会の招集権の見直しを検討すべき
	第29次～第32次	平成21年 ～令和2年	<ul style="list-style-type: none"> 議会の機能強化 議員の位置付けの明確化 多様な人材の参画促進 ICT活用による議会運営の効率化 など
	第33次 (p.21-22)	令和4年	<ul style="list-style-type: none"> 議員のなり手不足の深刻化 多様な人材の参画促進 議会の位置付け等の明確化 議会のデジタル化 開かれた議会、立候補環境の整備等
令和5年地方自治法改正(p.4-5)		令和5年	<ul style="list-style-type: none"> 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化 地方議会に係る手続のオンライン化

分権改革の効用

分権改革の効用として、①民主主義の徹底、②地方自治の本旨の実現、③公金の有効利用の促進があるとした。

① 民主主義の徹底

「第一に、知事・市町村長が、「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきることができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答するようになる。地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。そしてこのことは、地域住民による各種の新しい運動の展開を促し自治への住民参画を促すことになるはずである。すなわち、民主主義の徹底である。」

② 地方自治の本旨の実現

「第二に、それぞれの地方公共団体による行政サービスが、地域住民の多様なニーズに即応する迅速かつ総合的なものになるとともに、地域住民の自主的な選択に基づいた個性的なものになる。このことは、他面では地方公共団体が相互にその意欲と知恵と能力を競い合う状態を創り出すことになり、そのことがまた地方公共団体の自己改善を促す効果をもつはずである。それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策にはこれまで以上に大きな差異が生じることとなり得るが、それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結なのであって、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けなければならない。すなわち、地方自治の本旨の実現である。」

③ 公金の有効利用

「第三に、これまで国・都道府県・市町村の間で行われていた報告・協議・申請・許認可・承認等の事務が大幅に簡素化され、この種の「官官折衝」のために浪費されてきた多大の時間・人手・コストを節約し、これを行政サービスの質・量の改善に充てることができる。すなわち、公金の有効活用の促進であり、国・地方を通ずる行政改革の推進と国民負担増の抑制である。」

地方議会について

地方分権の推進により、①地方議会の役割や責任が重要になること、②地方議会の権能が強化され首長に対する監視機能がより重要になること、③地方議会が地方公共団体の政策選択に重要な役割を果たすことを指摘

① 地方議会の役割や責任が重要になること

「中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。」

② 地方議会の権能が強化され首長に対する監視機能がより重要になること（民主主義の徹底）

「地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。」

③ 地方議会が地方公共団体の政策選択に重要な役割を果たすこと（地方自治の本旨の実現）

「それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策にはこれまで以上に大きな差異が生じることとなり得るがそれは究極においては地域住民自らによる選択の帰結なのであって、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けなければならない。すなわち、地方自治の本旨の実現である。」

地方分権推進委員会第1次勧告（平成8年12月20日）

地方議会について

地方議会について、①地方議会の権限、②地方公共団体の行政体制の課題、③住民参加の拡大が触れられている。しかし、①議会・議員の問題が「行政体制の課題」の一つとされており、議会・議員の活動を首長の活動に包摂して論ずる発想から抜けきっていない、②「地方議会の活性化」が「住民参加の拡大」という文脈に限定されているとの指摘がある。

① 地方議会の権限

「自治事務(仮称)については、議会の権限がすべて及ぶ。ただし、従前の機関委任事務制度の下で認められていた特別な場合の例外について引き続き検討する。法定受託事務(仮称)については、検閲・検査、監査請求、調査証言請求など執行機関に対するチェック機能及び説明請求、意見陳述などの議会の権限が、原則として、及ぶ。ただし、地方自治法施行令で定める一定の事務については、議会の権限の一部につき対象外とするほか法律又はこれに基づく政令で制限を行うことを可能とする。また、地方自治法第96条第2項に定める議決事項の追加(条例による議会の議決事項の追加)については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限り、議会の権限が及ぶこととする。」

② 地方公共団体の行政体制の課題

「地方分権の推進は、地方公共団体の自己決定権を拡充する。そして、自己決定権の拡充は必然的に自己責任の拡大を伴うことになる。地方公共団体の議会の議員及び首長、並びに地方公共団体の住民は、このことを明確に自覚し、この新たな役割を担うにふさわしい地方公共団体の行政体制の整備確立に努めるべき責務を有する」

③ 住民参加の拡大

「地方分権の推進により、地方公共団体はこれまで以上にその政策形成過程への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携協力を努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。そこで、地方議会の活性化方策を検討することはもとより、地方公共団体における住民参加の機会と手段を拡大し多様化させるための支援措置として、現行の直接請求制度の見直しなどについて検討する必要がある。」

地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日）①

地方議会の活性化について

「地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずるものとする。

I. 議会の機能強化等

1. 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。
 - ① 地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法96条2項）の活用を努めること。
 - ② 国は、臨時議会の招集要件（地方自治法101条1項）、議員の議案提出要件（同法112条2項）、議員の修正動議の発議要件（同法115条の2）等の緩和を検討すること。
2. 機関委任事務制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公共団体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実に努めるものとする。
3. 地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門的能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の養成、議会事務局の体制整備に努めるものとする。

II. 議会の組織・構成

1. 地方公共団体は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に当たっては、常にその必要性等を十分吟味した上で行うものとし、必要に応じ、本会議中心の運営を検討するものとする。
2. 国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。」

地方議会の活性化について

「III. 議会の運営

1. 地方公共団体は、議会の公開性を高めるため、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進め、議会関係の事務についても、情報公開条例の対象に含めるものとする。
2. 議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。
3. 無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める。」

その他

① 町村総会への移行

「国は、小規模町村が地方自治の一つのあり方として、条例により町村総会へ移行できることについて周知する。」

② クリーンな自治運営の確保

「行政の透明・公正の確保、クリーンな地方自治の実現のため、首長や議員自身の関係私企業における兼業禁止の規定に加えて、親族が関わる場合についても、地方公共団体への報告と公表等の方策を講ずることについて幅広く検討するものとする。」

③ 監査機能の充実

「国においては、議員からの監査委員への選任の義務付けについて、議会の審査権と首長の執行権等との関係の検討を踏まえ、その選任方法や選任資格について所要の措置を講ずること。」