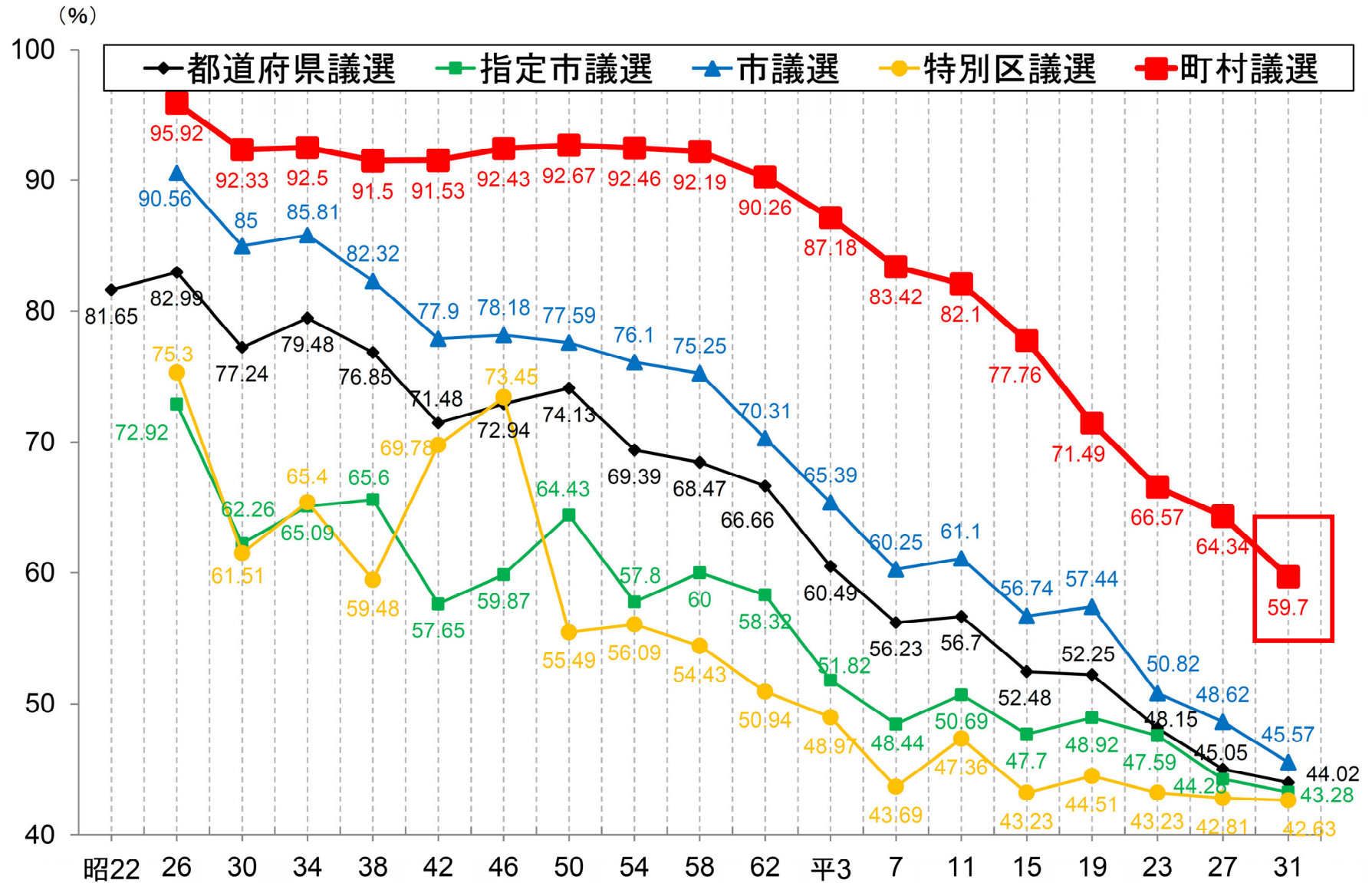


# 第33次地方制度調査会 第3回専門小委員会 提出資料

令和4年4月13日  
全国町村議会議長会

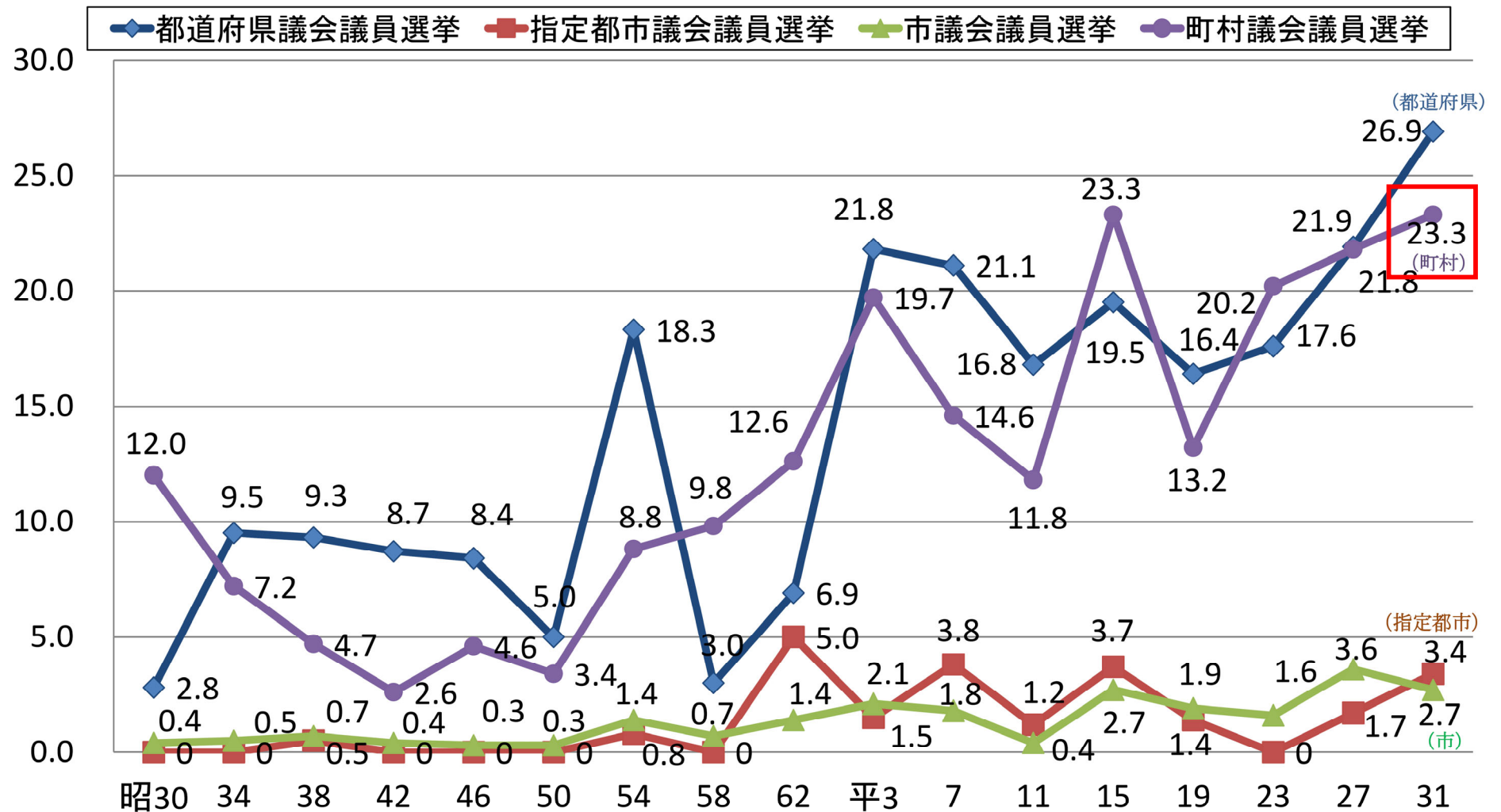
# 統一地方選挙における投票率の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。(本調査は、統一地方選挙の際に実施したもの)  
注：昭和22年の市区町村議選の内訳は調査していない。

※ 出典：「第32次地方制度調査会第33回専門小委員会『資料1 地方議会について』」(第32次地方制度調査会) (赤色枠を追記)

# 統一地方選挙における改選定数に占める無投票当選者数の割合の推移



出所：総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。（本調査は、統一地方選挙の際に実施したもの）  
 注1：第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。  
 注2：市については、東京都特別区を除く。

※ 出典：「第32次地方制度調査会第33回専門小委員会『資料1 地方議会について』」（第32次地方制度調査会）（赤色枠を追記）

# 統一地方選挙における定数割れ町村議会

年	町村数	町村名
平23	3町	おけとちょう 北海道置戸町、いけだちょう 北海道池田町、はがまち 栃木県芳賀町
平27	4町村	うらほろちょう 北海道浦幌町、こうづしまむら 東京都神津島村、あわしまうらむら 新潟県粟島浦村、 みなみまきむら 長野県南牧村
平31	8町村	おこっぺちょう 北海道興部町、あつまちょう 北海道厚真町、なかさつないむら 北海道中札内村、 はまなかちょう 北海道浜中町、たつのまち 長野県辰野町、やまのうちまち 長野県山ノ内町、 こうたちょう 愛知県幸田町、つなぎまち 熊本県津奈木町

※ 出典：「第32次地方制度調査会第33回専門小委員会『資料1 地方議会について』」（第32次地方制度調査会）等を基に作成

# 第32次地方制度調査会 「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」①（「第5 地方議会」抜粋（下線を追記））

府県が自主性を発揮しつつ協力関係を一層緊密にして対応することが求められる。

都道府県の区域を越えた連携に当たり、課題への対応に資する場合には、民間団体との連携も図っていく必要がある。

## 第5 地方議会

### 1 基本的な考え方

#### (1) 人口減少社会における議会の役割

議会は、地域の多様な民意を集約し、団体意思を決定する機能や政策を形成する機能、執行機関を監視する機能を担っており、民主主義・地方自治に欠かすことのできない住民を代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。

住民ニーズや地域課題が多様化・複雑化する一方、経営資源が制約される中において、広い見地から個々の住民の利害や立場の違いを包摂する地域社会のあり方を議論する議会の役割がより重要になる。各議会においては、「地域の未来予測」を十分活用するなど、地域における変化・課題を見通しながら、目指す未来像について住民の共通理解を醸成することが求められる。

その上で、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を進め、交流を通じて相互に理解を深め、広域的な視点で課題認識を共有することが重要である。さらには、共通する地域課題に関する共同研修や専門人材の共同活用等を通じて、広域連携による議会の専門性の向上を図ることが有用である。

議会がその重要な役割を十分に果たすためには、議会が多様な層の住民から選出された議員によって構成される必要がある。とりわけ、住民にとって納得感のある合意形成を進めていくためには、議会の意思決定に住民の多様な意見を反映させることが重要になる。今後、議会の機能をより発揮しやすくするためには、各議会において多様な層の住民の参画をより一層促すことが求められており、議会の運営上の工夫を講じることを含め、議会の自主性を発揮していくことが望まれる。

#### (2) 投票率の低下、無投票当選の増加

近年、地方議会議員選挙における投票率の低下や無投票当選の増加の傾向が強まっている。小規模市町村においては、無投票当選とともに、選挙における定数割れが生じるなど、議員のなり手不足への対応が課題となっている。

住民に身近であるべき地方公共団体の議会において、住民の十分な理解と関心が得られず、議員のなり手不足が生じている状況は、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・高齢化の進行も相まって、定数割れが常態化するなど、一部の地方公共団体においては議会を維持することが困難な状況に直面することが危惧される。このような事態は、議会の意思決定に多様な住民の意見を反映させることができず、議会がその求められる役割を十分に果たせなくなることを意味するものである。我が国の民主主義・地

方自治の機能不全をもたらすとの危機感をもって、議員のなり手不足に対する検討を進める必要がある。

### 2 議員のなり手不足に対する検討の方向性

#### (1) 議会における多様性の確保

議会の議員の構成は、住民の構成と比較して女性や60歳未満の割合が極めて低い状況が続いており、女性議員がい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くなる傾向も見られる。性別や年齢構成の面で多様性を欠いていることが住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、意欲のある住民に立候補を思いとどまらせることにつながるなど、議員のなり手不足の原因の一つになっている面がある。

議員のなり手不足に対応するためには、地域に貢献したいと考えている多様な層の住民がより議会に参画しやすくなるように環境を整備する必要がある。

とりわけ、人口の半分を占める女性の議員の割合が低いことは課題であり、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」に基づく関係者の取組が引き続き求められる。

例えば、議会への欠席事由として出産・育児・介護を認めることや議会活動における旧姓の使用など、多様な層の住民の参画を促進し、議員の裾野を広げることに関する議会運営上の対応を講じることが考えられる。

加えて、夜間・休日等の議会開催、通年会期制の活用等、より柔軟な議会開催等の工夫を引き続き講じていくことも必要である。

#### (2) 住民の理解を促進する取組の必要性

潜在的な議員のなり手を長期的・継続的に涵養していくためには、住民の議会や議員の活動に対する認識を深め、その役割について十分な理解を得ることが重要である。こうした観点から、各議会において、住民が議会に関する理解をより深め、関心を持つための取組を積極的に行う必要がある。

その際には、議会として、議会や議員の活動に関する情報をオープンデータとして利用できるようにすることを含め、技術やデータを活用した情報発信の充実を図っていくことが重要である。併せて、住民との意見交換の場を設けるなどにより、住民からの意見や提言を広く聴取する取組の事例も踏まえ、議会への関心が低い住民に対して、議会からより主体的に働きかけを行い、議場外での住民参加の取組を進めるなど、議会と住民との意思疎通を充実させていくべきである。

また、教育関係機関との連携により、議会として主権者教育に積極的に関わり、若年層をはじめとする幅広い世代から議会や議員の役割に対する理解を得ることが重要である。

#### (3) 議員のなり手不足に対する当面の対応

多様な層の住民の議会への参画を促進し、議員のなり手不足の解消を図っていくため、上記の取組を前提としつつ、議員のなり手不足の要因として挙げられた課題に対する当面

# 第32次地方制度調査会 「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」②（「第5 地方議会」抜粋（下線を追記））

の対応について、以下の通り検討を行った。

## ① 議員の法的位置付け

議員の位置付けやその職務・職責については、これまで必ずしも法律において明確にされていなかったことから、議員に対するイメージや議員活動に対する期待や評価において、議員と住民との間に乖離が生じているのではないかと指摘がある。

この点について、議員のあり方に関する議論を深め、多様な層の住民が議会に参画することにつなげていくためには、住民と共通の認識を図ることが重要であることから、議員の位置付けについて法律により明確化すべきとの意見がある。

他方で、議会を構成する議員の属性に偏りがある中で議員の位置付けを法律に規定したとしても、これまで参画してこなかった住民に議会への参画を促す効果は限定的ではないかと指摘や、議会や議員の活動が多様である中で議員のあり方を国において一律に規定することへの懸念が指摘されている。

議員の位置付けの法制化については、これに伴う法的効果等を勘案しつつ、議員活動の実態等も踏まえ、検討を行っていく必要がある。また、議会においても、議会の活動理念や議会における多様性の確保に関する考え方を自ら議論するなど、自主的な取組を通じて、住民に対して広く理解を求めていくことが必要である。

## ② 議員報酬のあり方

議員報酬については、主として小規模市町村において、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議論がある。

議員報酬の額は条例で定めることとされていることから、議員報酬の水準については、各議会において説明責任を果たしながら自主的に決定する必要があるが、議員のなり手不足に直面する地方公共団体の中には、議員報酬の水準の検討に当たり、議員の活動量と長の活動量を比較し、その割合を基に、住民と向き合い適正な水準について議論するなどの積極的な対応を講じている事例もある。

議員のなり手不足に直面する地方公共団体においては、こうした事例も踏まえつつ、現在の議員報酬の水準が議会における人材確保の観点から適正な水準を下回ると考えられる場合には、住民の理解を得ながら、地域の実情や議員の活動の状況、物価の動向等に応じ、議員報酬の水準のあり方を検討することが考えられる。

その際には、その待遇が議会や議員の活動に見合うものであることについての住民の理解と信頼が前提になることに留意する必要がある。

なお、小規模市町村を中心に政務活動費が支給されていない団体があるが、政務活動費は条例の定めるところにより交付することができることとされていることから、議員の活動の実態を踏まえて、活用を検討することも考えられる。

## ③ 請負禁止の緩和

議員の請負禁止は、職務執行の公正と適正を確保することを目的とするものであるが、

禁止の対象となる請負の範囲が明確でないことは、立候補しようとする者にとって懸念材料の一つであり、議員のなり手不足の要因となっているとの指摘があることから、その範囲を明確化する必要がある。

法人の請負については、地方公共団体に対して請負をする法人のうち、その請負が当該法人の業務の主要部分を占めるものに限って議員がその取締役等となることができないこととされている。これを踏まえ、個人の請負に関する規制について、透明性を確保する方策とあわせて、その緩和について検討する必要がある。

請負禁止は、議員のみならず、長や副知事・副市町村長、その他の執行機関にも設けられているが、長等については地方公共団体に対して請負をする第三セクターの取締役等を兼ねることができる。議員についても長等と同様になるよう請負禁止を緩和することについては、公職就任権の制限を抑制する観点から認めるべきとする意見がある一方、議員が第三セクターの取締役等となることで長の活動を監視する議会の機能に影響が生じるのではないかと意見があることから、監視機能の確保に留意しつつ検討すべきである。

## ④ 立候補環境の整備

立候補に伴うリスクを軽減する観点から、地方議会議員選挙に立候補した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等の不利益な取扱いを受けないようにすることについて、事業主をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意しながら検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、議員のなり手不足を解消するのに有用な方策の一つと考えられるところであり、行政の中立性・公平性等の要請にも配慮しつつ、引き続き検討する必要がある。

## 3 今後の検討の方向性

今後生じる変化・課題に対応した持続可能な地域社会の実現に当たっては、住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場となる議会の役割は一層重要になることから、議会制度や議会運営のあり方、議員に求められる役割及び多様な層の住民の参画について、今後とも幅広く検討を進めていく必要がある。その際、議会運営や住民参加の取組等におけるデジタル化への対応や団体規模に応じた議会のあり方についての新たな選択肢の提示等も含めて引き続き検討すべきである。

# 請負禁止の緩和

議会の機能強化及び多様な人材が参画するための環境整備に関する重点要望（抜粋）  
（全国町村議会議長会（令和3年11月26日））（右下の図を追記）

## 5 兼業禁止の緩和

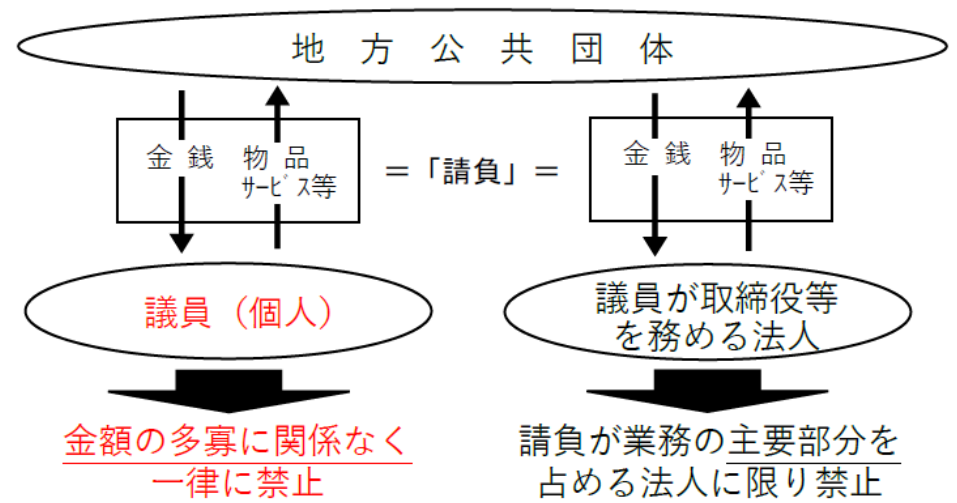
「請負」要件を明確化するとともに請負禁止の範囲の見直しを検討すること。  
特に、個人請負の場合は、請負量を基準とする法人の場合と異なり金額の多寡に関係なく一律に禁止されているため、個人も法人と同じ要件に緩和すること。

### 【要望趣旨】

議員の兼業禁止については、地方自治法第92条の2に規定されているが、議員へ立候補する際に、この規定が足かせになっている場合がある。議会に多様な人材を確保するため、「請負」要件の明確化を図るとともに、請負禁止の範囲の見直しをすべきである。

特に、個人請負の場合は、請負量を基準とする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。一方、法人については、「主として同一の行為をする法人」と規定されているが、その解釈は請負量によって、個々具体的に判断するしかないことから、個人も法人と同じ要件に緩和すべきである。

現 状



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。

# 「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き」①（ポイント）

## 議員報酬

- 議会・議員の活動量と長の活動量を比較し、議員報酬の水準を考える。（原価方式）
- 議会・議員の活動量について
  1. 議会改革（監視力・政策提言力の向上／地域・住民との連携強化）を進めれば活動量は増える。
  2. 単に活動量を増やすのではなく、その内容が問われる。
  3. 活動量とその内容を住民に示し理解を得ることが重要。
- 議会改革を（さらに）進め、その活動量と内容を住民に示し理解を得ることが、議員報酬の増額につながる。住民の理解がなにより大切。

## 政務活動費

- 政務活動費については、町村議会において、その活用が20%にとどまっている。政務活動費は、議会の監視力・政策提言力を高めるために有用であることから、その導入にあたっての留意事項等を、調査結果を踏まえ示している。



# 「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き」②（原価方式）

議会・議員の活動日数 \_\_\_\_\_ 日（①+②+③の合計日数）  
 首長の職務遂行日数 305 日 × 首長の給料 \_\_\_\_\_ 円 = 議員報酬額 \_\_\_\_\_ 円

## ○ 議会活動

### ① 本会議・委員会・協議調整の場・派遣

- ア 本会議
- イ 常任委員会
- ウ 特別委員会
- エ 議会運営委員会
- オ 協議調整の場（全員協議会等）
- カ 議員派遣
- キ 委員派遣

\_\_\_\_\_ ① 日

### ② 法定外会議・住民との対話等

- ア 法定外会議（任意協議会、会派代表者会議、議員懇談会等）
- イ 議会としての住民対話（議会報告会、住民懇談会、意見交換会等）
- ウ 研修会への出席
- エ 他の自治体からの視察受入れ対応
- オ その他の議会活動

\_\_\_\_\_ ② 日

## ○ 議員活動

### ③ 日常の議員活動

- ア 上記①・②に付随する活動  
 （議案の精読・作成・提出、一般質問・質疑・討論準備、各種報告書の作成、議会活動に係る調査・研究等）
- イ 議員としての住民対話  
 （請願・陳情対応、住民からの相談対応、情報収集、広報活動等）
- ウ 当該町村や各種団体主催の公的行事への出席
- エ その他の議員活動

\_\_\_\_\_ 時間 ÷ 8 ÷ ③ 日

○ 首長の職務遂行日数 年間 365日 - 60日（土日、国民の祝日120日 ÷ 2） \_\_\_\_\_ 305 日

※ 首長の実際の職務遂行日数を把握できない場合のモデル値である。実際の職務遂行日数を用いてもよい。

# 「議員報酬・政務活動費の充実に向けた論点と手続き」③(議会改革の事例)

## 監視力・政策提言力アップ

議案審議	議会基本条例の制定・運用、議決事件の追加、参考人の招致、専門的知見の活用、一般質問の充実、議員間の自由討議、議員派遣の充実、協議調整の場の積極活用、政務活動費の交付
会議日数	通年会期の導入（運用を含む）、休日・夜間議会
委員会審査	委員会による政策提言、閉会中審査・所管事務調査の拡充、委員派遣の充実、常任委員会の複数所属、特別委員会の増設
活動の検証	議会白書、議会のあり方研究、調査報告書等の発刊
研修	政策立案に係る専門的研修、議員の資質向上に係る研修

## 地域・住民との連携強化

住民対話	議会報告会、出前議会、ワークショップ、住民懇談会
住民参画	公聴会、政策サポーター、議会モニター、議会アドバイザー
地域連携	産官学との連携、各種団体との意見交換
啓発活動	模擬議会、小中高生との対話、議会主催の講演会
広報広聴	HP・広報紙の充実、議会のデジタル化、広報モニターの活用

## その他

国等への要請	意見書提出権の積極的活用
防災・災害対策	議会BCP計画策定、議会災害対策マニュアルの作成

# 標準町村議会会議規則の一部改正（欠席事由・期間の整備）

- 議会への欠席事由として育児、看護、介護等を新たに規定
- 出産については母性保護の観点から産前・産後の欠席期間を新たに規定
- 令和3年2月9日改正

新(改正後)	旧(改正前)
<p>(欠席の届出)</p> <p>第2条 議員は、<u>公務、傷病、出産、育児、看護、介護、配偶者の出産補助その他のやむを得ない事由</u>のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない。</p> <p>2 <u>前項の規定にかかわらず、議員</u>が出産のため出席できないときは、<u>出産予定日の6週間（多胎妊娠の場合にあつては、14週間）前の日から当該出産の日後8週間を経過する日まで</u>の範囲内において、その期間を明らかにして、あらかじめ議長に欠席届を提出することができる。</p>	<p>(欠席の届出)</p> <p>第2条 議員は、<u>事故</u>のため出席できないときは、その理由を付け、当日の開議時刻までに議長に届け出なければならない。</p> <p>2 <u>議員</u>が出産のため出席できないときは、<u>日数を定めて</u>、あらかじめ議長に欠席届を提出することができる。</p>

※ 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会においても同様の改正を実施済み。