

通年議会の現状と議会運営の課題

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

埼玉県久喜市議会では、今年（2022 年）2 月に開催した定例会で関連条例などを可決し、5 月から埼玉県内初の通年議会を導入することを決定したとの報道があった（詳しくは参考資料の久喜市HP参照）。そこで都道府県を含む通年議会の運営状況と、あわせて自治体議会の課題を考えたいと思う。

1. 通年議会とは

通年議会とは 会期を1 年とし、その間は、議会の判断で必要に応じて会議を開けるようにする制度である。通年議会を実現するには2 つの方法がある。以下は、千葉市の資料の引用である。

<通年議会を実現する2 つの方法>

（1）従来の「定例会」の運用に工夫を加えて実現する方法

- 定例会は、限られた期間（回帰）で、議案を集中的、効率的に審議するための精度
- 通年議会は、定例会の運用に工夫を加えることでも実現可能
- 1 年間に招集する定例会の回数は、各自治体が条例で定める。
- 「通年議会」は、定例会の回数を年1 回とし、会期を約1 年とする運用で実現可能である。
- 1 年間は、長の招集によらずとも、議会の判断で会議を開くことが可能となる。

※総務庁調べでは、法第102条第2項の定例会を年1回とする議会

（2）新たな「通年の会期」を採用する方法（平成24年の自治法改正で創設）

- 「通年の会期」とは、定例会、臨時会の区分を設けず、条例で定める日から翌年の当該日の前日までの1 年を会期とする制度（平成24年の法改正で創設）
- 既存制度の運用で実現されてきた「通年議会」を正面から認め、法律上の制度として新たに創設されたもの。（平成24年9月5日公布、同日施行）
- 次の事項を条例で定める必要がある。
 - ・ 会期の始期
 - ・ 定例日（定期的に会議を開く日。定例日以外にも、随時開催は可能）
- 長の招集は、実質的に4年に1回（改選時）。2年目からは、みなし招集となる。
- 4年間は、長の招集によらずとも、議会の判断で会議を開くことが可能となる。

※総務省調べでは、法第102条の2第1項による通年会期を導入している議会

2. 通年議会の現状

総務省の「通年会期制に関する調べ」（令和3年4月1日現在）では以下のような状況となっている。

（1）都道府県

① 地方自治法第102条の2第1項による通年会期を導入している議会

都道府県名	導入時期	会期の設定状況	定例日の設定状況（令和3年）
栃木県	H25.4.1	4月1日	6月1日、6月3日、6月7日、6月8日、6月21日、9月22日、9月28日、9月29日、9月30日、10月15日、11月30日、12月2日、12月6日、12月7日、12月17日、2月17日、2月21日、2月24日、2月25日、3月8日、3月18日

② 地方自治法第102条第2項の定例会を年1回とする議会

都道府県名	導入時期	会期の設定状況
三重県	H25.1.1	平成30年：平成30年1月18日から平成30年12月20日まで 平成31年：平成31年1月17日から令和元年12月20日まで 令和2年：令和2年1月15日から令和2年12月21日まで
滋賀県	H26.3.31	R2.4.28からR3.3.19まで （令和2年度実績）

（2）市区町村

① 地方自治法第102条の2第1項による通年会期を導入している議会区町村

45議会

② 地方自治法第102条第2項の定例会を年1回とする議会

63議会

（3）東京都市区町村の例

市区町村名	導入時期	会期の設定状況
文京区	H26.5.1	毎年5月から翌年4月まで
荒川区	H26.4.1	5月から翌年4月まで
墨田区	R1.5.1	5月27日から4月30日まで
青梅市	H27.5.1	招集議会（5月）から翌年4月30日まで
あきる野市	H28.1.1	月7日から12月17日まで（令和2年） ※1月に開催する開会会議において会期を決定する。

東京都内市区町村で「地方自治第102条の2第1項による通年会期を導入している議会」は2021年4月1日現在ではない。「地方自治法第102条第2項の定例会を年1回とする議会」は上表のとおり、5議会ある。

3. 議会運営の課題

(1) 地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書

通年議会のほかに、地方議会にはどのような課題があるだろうか。2020年9月に地方議会・議員のあり方に関する研究会（総務省に設置）が報告書を公表しているので、まずその内容を紹介したいと思う。構成は以下のようになっている。

<地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書>

I 議会の現状と課題

- 1 住民の関心の低下と無投票当選の増加
- 2 議員の構成
- 3 人口減少社会における議会の役割

II 本研究会の視点

- 1 議会の存在意義と多様な層の住民が参画する意義
- 2 議会の位置付けや議員の職務等
- 3 議員のなり手不足の要因に対応する際の視点

III 議会に対する住民の理解

- 1 議会への住民参加のあり方
- 2 議会における多様性の確保

IV 議員のなり手不足の要因と対応の方向性

- 1 議会の権能の強化等
- 2 立候補環境
- 3 時間的な要因
- 4 経済的な要因
- 5 身分に関する規定

V 地方議会への多様な人材の参画と選挙制度

VI 今後の検討の方向性

本研究会は「開催趣旨」を次のように述べている。

『時代の変化に伴い地方議会・議員を取り巻く環境が大きく変化し、地方議会議、とりわけ員のなり手不足が深刻な状況となっていること等を踏まえ、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研究会を開催する』。

ここで述べている「議員のなり手不足が深刻な状況となっている」という状況は、東京で考えると島しょの町村以外では今日の時点では考えられることではないので、私の問題意識から2点を選んで問題提起したいと思う。それは「議会に対する住民の理解」、とりわけ「議会への住民参加のあり方」と「地方議会への多様な人材の参画と選挙制度」である。

(2) 議会への住民参加のあり方

「報告書」が提起している「議会に対する住民の理解」は次の3点である。

- ① 住民参加の取組の充実
- ② 教育の場における取組
- ③ 情報発信の充実

ここでは①の住民参加の取組の充実を紹介する。「議会改革」の視点からは、特に住民参加の充実が重要だと考えるからである。それは地方だけでなく、都市部でも、というより都市部の方こそ重要だと思う。「報告書」の提起は以下のとおり。

▽ ▽ ▽

議会運営等に関して住民から広く意見・提言を聴取する場である「議会モニター」制度や、議会において決定した政策テーマについて議員と住民で会議を構成し、議論を重ね、提言を行うなど、議会と住民が協働して政策づくりを行う取組である「政策サポーター」制度、公民館やスーパーマーケットの一角など、街中における議員と住民との意見交換の場づくりなど、住民と議会との意思疎通の充実を図る住民参加の取組に積極的に取り組んでいる団体が見られる。

こうした取組の中には、住民の意見やアンケート調査の結果を踏まえ、議会において政策提案書を取りまとめ、首長に提出するなど、具体的な政策化につながっている事例もある。

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が、住民が主体的に議会との関わりを持つことにつながるものと考えられるところであり、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必要がある。

住民参加の取組の充実については、主に以下のような意見があった。

- ・ 従来の情報発信のように住民が一方的に情報を受け取るのではなく、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で、住民が主体的に議会との関わりを持つようになり、議員のなり手不足の解消にもつながっていくものと考えられる。
- ・ 公務員志望の学生は多いが、地方議会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、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がわかりにくいのではないか。学生に議会や議員の活動を知ってもらうため、例えば、議会において学生のインターンシップを受け入れるなどの取組が考えられるのではないか。

- ・ 議会説明会等の住民参加の取組を行う際には、対象となる住民を意図的に変えるなどにより、若い世代や女性など、これまであまり議会に参画しなかった、あるいはできなかった多様な層の住民が参加できるように工夫を講じることが必要である。
- ・ 住民にとって議会と議員の活動がよく見えていないと考えられることから、解消するための一つの提案として、議会基本条例を制定する、議会報告会を行う、議会モニター制度を導入するといったように、住民との関係における議会と議員のあり方という視点を押し出すべき。
- ・ 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。

△ △ △

議会基本条例を制定し、議会報告会を開くこと、請願や陳情を政策提案として受け止めること、政策提案を募集することなどは、すでに多く地方議会で取り組まれている。「報告書」を踏まえて、一層の工夫が必要である。

（３）地方議会への多様な人材の参画と選挙制度

「報告書」は以下のように提起している。

議員の構成が性別や年齢の面で多様性を欠いていることについて、住民にとって議会が遠い存在であると感じられ、議会への関心の低下や議会による合意形成に対する納得感の低下につながっているものと考えられるとの指摘や、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との指摘がある。

議会における多様性の確保は、議員のなり手不足に対応するとともに、住民からの議会への信頼や関心を高めることにもつながるものであり、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。

（女性をはじめとする多様な層の住民の参画の促進）

議員の構成について、とりわけ、人口の半分を占める女性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（平成 30 年法律第 28 号）に基づく関係者の取組が引き続き求められる。

同法は、政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、もって男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与することを目的とするもので、地方公共団体においては、①実態の調査及び情報の収集等、②啓発活動、③環境整備、④人材の育成等を行うよう努めることとされている。

各議会においても、以下のような啓発活動や環境整備の取組が見られるところであり、今後も、これらを参考とした取組が広がり、継続されていくことが期待される。

- ① 女性模擬議会等の広報・啓発活動
- ② ハラスメント対策等を通じた環境整備
- ③ 欠席事由の整備
- ④ 議員の旧姓使用（①から④の文章は割愛した）

議員の旧姓使用について、以下のような指摘があった。

- ・ 旧姓使用について、選挙では使用できるが、議会活動では使用できないという例がある。
各議長会において、統一的に、そのようなことがないように対応を検討いただきたい。
- ・ 団体によっては、議事録において、通称ではなく本名のみで記載している例がある。
選挙に出た名前と議事録に出ている名前が異なると、議員の活動を住民に知ってもらえず、問題である。各議長会において統一的に対応していただきたい。

本研究会での指摘を受けて、各議長会においては、地方議会における事例や国会での運用を紹介しつつ、議員の通称（旧姓）使用について適切な対応を促す通知が、各議会宛てに发出された。未だ旧姓使用を認めるための措置が講じられていない議会においては、通知の趣旨を踏まえ、適切に対応することが求められる。

△ △ △

女性議員については国が衆・参ともきわめて低い。

昨年（2021年）の国際女性デーを前に、国際的な議員交流団体「列国議会同盟（IPU、本部スイス・ジュネーブ）」は3月5日、2020年に世界の国会議員で女性が占める割合が平均25・5%だったとする報告書を発表した。1995年（11・3%）から2倍以上に伸びたが、前年比では0・6ポイントの鈍い増加にとどまり、男女同数を達成するには「50年かかる」と警鐘を鳴らしている。

IPUのまとめによると、国会（二院制の場合は下院に相当する議会）の女性議員比率の上位3カ国はルワンダ（61・3%）、キューバ（53・5%）、アラブ首長国連邦（50・0%）でいずれも50%以上。日本は9・9%（166位）で、G7諸国では最低だった。（2021年3月5日、朝日新聞デジタル）

地方議会は高低差が大きい。基礎自治体データブック（2019年版）の「女性議員の割合」によれば、区部平均27・5%、最高：目黒区38・2%、最低：足立区19・0%、市部平均30・5%、最高：東村山市48・0%、最低：福生市10・5%であった。いずれにしても、女性議員の割合を高めることは、ほかの議会改革を促進することにもつながるものである。

なお、平成30年度（2018年度）に実施された「市議会の活動に関する実態調査結果（平成29年1月1日～12月31日、全国市議会議長会）」は、26項目にわたってその結果をまとめている。ここでは紹介しないが、参考資料としてあげておくので、ぜひ参考にしてもらいたいと思う。

<参考資料>

- 埼玉県内初、5月から通年議会が始まります（久喜市HP 更新日：2022年4月7日）
問い合わせ先：議会総務課・議事係
http://www.city.kuki.lg.jp/shigikai/tsunengikai/tunen_gikai.html
- 通年議会に関する資料
<https://www.city.chiba.jp/shigikai/documents/suisin251010-4.pdf>
- 通年会期制に関する調（令和3年4月1日現在） 総務省
https://www.soumu.go.jp/main_content/000799564.pdf
- 地方議会・議員のあり方に関する研究会
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihogikai_giin/index.html
地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書（概要）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000708969.pdf
地方議会・議員のあり方に関する研究会報告書（本文）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000708970.pdf
- 女性議員の割合、日本は166位 世界平均は倍増25%（朝日新聞デジタル 2021年3月6日）
<https://www.asahi.com/articles/ASP36625MP36UHBI00S.html>
- 基礎自治体データブック（2019年版、行政一般（ジェンダー）、東京自治研究センター・地域生活研究所共同編集）
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.chiikiseikatsu.org%2Fdatabook2019%2Fdatabook2019-8.xls&wdOrigin=BROWSELINK>
- 平成30年度 市議会の活動に関する実態調査結果（平成30年11月 全国市議会議長会）
https://www.si-gichokai.jp/news/info/file/HP0_H291231.pdf