

地方自治法改正（多様な人材の議会参画と請願等のオンライン申請可能）と今後の課題

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

第33次地方制度調査会（以下、地制調）は2022年12月28日、「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」を岸田首相に手交した。この答申をうけて地方自治法が改正され（令和5年4月26日成立）、5月8日に公布された。

さらに2023年9月15日、総務省自治行政局長は「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各議会における取組について」を都道府県知事等に通知した。

このような地制調答申や地方自治法改正、総務省自治行政局長通知を踏まえて、都道府県議会や市町村議会はどのように対応しているのか、その動向や課題を考えたいと思う。

1. 地制調答申の概要

地制調答申の概要は総務省自治行政局長通知に要約されていると思われるので、以下に通史内容を示す。

▽ ▽ ▽

- 1 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観点から、会議規則において欠席事由として育児・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、議員活動等を行う上でのハラスメント防止のための研修や相談体制の整備等を行うことなどが考えられること。
- 2 勤労者等が議会に参画しやすい環境を整備する等の観点から、地域の実情に応じて会議運営上の工夫を行うに当たって、夜間・休日等の議会開催や通年会期制の活用により柔軟に会議日程を設定する等の取組を参考とすることが考えられること。
- 3 議会のウェブサイトにおいて議員の住所を公表する場合があるが、個人情報への配慮が必要との指摘もあることから、住所全体ではなく一部の公表とすることを選択できるようにすることや、公表する連絡先住所として自宅ではなく事務所や議会事務局等を選択できるようにすることなども考えられること。
- 4 議会における取組の事例については、総務省ウェブサイト※においても、例えば、議会活動に対する住民の関心を高める観点から、デジタル技術を活用した住民への情報発信の多様化・充実化の方策として、SNSを活用した議会情報の発信や議会中継の配信等の取組、また、住民が議会により積極的に参画する機会として、議会と住民が共同して政策づくりを行う取組や議会運営等に関して住民から広く意見・提言を聴取する場を設ける取組、女性や少年を対象とした模擬議会等の取組などを紹介しており、これらを参考とすることが考えられること。

※ 議会における取組の事例（総務省ウェブサイト）

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihogikai.html

- 5 勤労者の議会議員選挙への立候補環境の整備に関しては、総務省において、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会とともに、各企業の自主的な取組として就業規則において立候補休暇制度を設けること等について経済団体に対して要請を行っていること。
- 6 財産区や一部事務組合等の議会を含む一部の議会の傍聴規則等において、「精神に異常があると認められる者」等の傍聴を認めない旨を規定している例があるとの指摘があるが、障害者に対し正当な理由なく、障害を理由として傍聴を禁止する旨を規定することは、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成 25 年法律第 65 号）第 7 条第 1 項に違反すると考えられることから、規定の見直しを行うことが適当であること。

△ △ △

以上 6 点をさらに要約すれば次のようになる。

- 1 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の除去
- 2 勤労者等が議会に参画しやすい環境を整備
- 3 議会のウェブサイトにおいて議員の住所を公表する場合の配慮
- 4 議会における取組の事例について総務省ウェブサイトにおいて紹介
- 5 勤労者の議会議員選挙への立候補環境の整備
- 6 財産区や一部事務組合等の議会を含む一部の議会の傍聴規則等において、障害者に対し正当な理由なく、障害を理由として傍聴を禁止する旨を規定することは、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律に違反、規定の見直しを行うことが適当

2. 地方自治法の改正

(1) 地方自治法の一部を改正する法律（令和 5 年法律第 19 号）

- ・ 成立日：令和 5 年 4 月 26 日
- ・ 改正内容
 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
 - ② 請願書の提出等のオンライン化
 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
- ・ 施行日：①：公布の日（令和 5 年 5 月 8 日）
③：2 及び 3：令和 6 年 4 月 1

〈2〉改正の概要

以下、議会の役割・議員の職務等の明確化と請願書の提出等のオンライン化について、紹介する。

● 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化

※ 施行日：公布の日（令和5年5月8日）

- 地方自治法は、地方議会の位置付けについて、「普通地方公共団体に議会を置く」とのみ規定



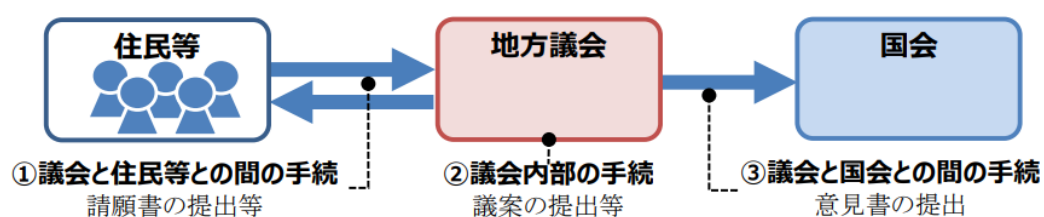
- ◇ 多様な層の住民の地方議会への参画を促進する観点から、地方議会の役割や議員の職務等を法律上明確化する。

【具体的な規定内容】

- ・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

● 請願書の提出等のオンライン化 ※ 施行日：令和6年4月1日

- 住民と議会、議会と国会等の間など、行政機関等を一方の当事者としなない法令上の手続きについて、「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」によるオンライン化の適用対象外となっている。



- ◇ 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。

(3) 改正要綱

● 地方議会の役割及び議員の職務等の明確化等に関する事項

- 1 普通地方公共団体の議会は、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って組織されることを明確化すること。(第八十九条第一項関係)
- 2 普通地方公共団体の議会は、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、並びに検査及び調査その他の権限を行使することを明確化すること。(第八十九条第二項関係)
- 3 2の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ことを明確化すること。(第八十九条第三項関係)

● 地方議会に係る手続のオンライン化

普通地方公共団体の議会又は議長(「議会等」)に対して行われる通知のうち第六章(第百条第十五項を除く。)の規定において文書その他の人の知覚によって認識することができる情報が記載された紙その他の有体物(「文書等」)により行うことが規定されているものについては、当該通知に関する同章の規定にかかわらず、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができるものとする。 (第百三十八条の二第一項関係)

3. 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各議会における取組について(令和5年9月15日、総務省自治行政局長通知)

以下は総務省自治行政局長通知の前文である。具体的な6項目は地制調答申(概要)と同じなので割愛する。

▽ ▽ ▽

昨年12月、第33次地方制度調査会は、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地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」(令和4年12月28日)を取りまとめました。

同答申は、地域の多様な民意を集約し、広い見地から地域社会のあり方を議論する議会の役割の重要性を踏まえ、各議会において、女性や若者、勤労者等がより議会に参画しやすくなるための環境整備や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行う必要性や、住民との議論も重ねながら、地域の実情に応じて、議会の目指すべき姿を明確化していく取組の意義を指摘しています。

つきましては、同答申等も踏まえ、下記の事項にもご留意の上、各議会において、多様な人材が参画し住民に開かれた議会に向けた一層の取組について、格別のご配慮をいただきますようお願いいたします。 (下線、伊藤。下記事項割愛)

各都道府県におかれましては、貴都道府県内の市区町村（指定都市を除く。）の長及び議会の議長に対しても、本通知の周知をよろしくお願いします。

なお、地域の元気創造プラットフォームにおける調査・照会システムを通じて、各市区町村に対して、本通知についての情報提供を行っていること、及び本通知は地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく技術的な助言であることを申し添えます。

4. 総務省ウェブサイトで紹介している事例

(1) 多様な層の住民の参画に係る取組事例やデジタル化の状況等

- ・「議会モニター」制度の取組事例
- ・「政策サポーター」制度の取組事例
- ・議会と住民とのコミュニケーションの場の設置事例
- ・傍聴者への発言機会の付与の事例
- ・夜間・休日等議会の取組事例及び活用状況
- ・女性模擬議会の開催事例及び開催状況
- ・住民に対する情報発信の多様化の事例
- ・地方議会における委員会のオンライン出席の状況等 ※令和5年7月3日修正
- ・地方議会のデジタル化の事例

(2) 政治分野における男女共同参画の推進

(関連情報)

- ・女性模擬議会の開催事例及び開催状況 ※再掲
- ・ハラスメント防止の取組
- ・出産に係る産前・産後期間に配慮した会議規則の整備、育児・介護等の欠席事由としての会議規則への明文化
 - (全国都道府県議会議長会) 標準都道府県議会会議規則の改正について (令和3年1月27日付け全議第170号)
 - (全国市議会議長会) 標準市議会会議規則の一部改正について (令和3年2月12日付け全議M1第10号)
 - (全国町村議会議長会) 「標準」町村議会会議規則の一部改正について (令和3年2月12日付け全町村議第42号)
- ・議会活動における議員の通称(旧姓)使用関係
 - 議員の通称(旧姓)使用の取扱いの現状
 - (国会及び地方議会における規定例)
 - (全国都道府県議会議長会) 議員の通称使用の取扱いについて (令和2年3月13日付け全議第288号)

(全国市議会議長会) 議員の通称使用について (令和 2 年 3 月 13 日付け全議 M1 第 7 号)

(全国町村議会議長会) 議員の通称使用の取り扱いについて (令和 2 年 3 月 10 日付け全町村議第 62 号)

- ・主権者教育の取組状況等 (選挙・政治資金制度ページへのリンク)
上記ページより、主権者教育等に関する調査の結果等を参照できる。
- ・政治分野における男女共同参画の推進 (内閣府男女共同参画局ページへのリンク)
上記ページより、政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の概要や地方議会の取組等を参照できる。

(3) 地方議会活性化シンポジウム

- ・地方議会活性化シンポジウム 2023 (令和 5 年 11 月 13 日)
- ・地方議会活性化シンポジウム 2022 (令和 4 年 11 月 11 日)
- ・地方議会活性化シンポジウム 2021 (令和 3 年 11 月 19 日)
- ・地方議会活性化シンポジウム 2020 (令和 2 年 11 月 20 日)
- ・地方議会活性化シンポジウム 2019 (令和元年 11 月 14 日) 以下、略

(4) 地方議会に関する研究会

【開催中のもの】

現在開催中の研究会はない。

【終了したもの】

地方議会・議員のあり方に関する研究会 (令和元年 6 月～令和 2 年 8 月)

町村議会のあり方に関する研究会 (平成 29 年 7 月～平成 30 年 3 月)

地方議会・議員に関する研究会 (平成 28 年 11 月～平成 29 年 6 月)

地方議会に関する研究会 (平成 26 年 7 月～平成 27 年 2 月)

地方議会のあり方に関する研究会 (平成 25 年 8 月～平成 26 年 2 月)

(5) 地方議会制度の概要

- ・地方自治制度の概要」へのリンク ※「第二編 普通地方公共団体」参照
- ・政務活動費 (平成 24 年地方自治法改正)
- ・通年会期制 (平成 24 年地方自治法改正)
- ・地方議員の請負に関する規制の明確化・緩和及び災害等の場合の招集日の変更 (令和 4 年地方自治法改正)
- ・地方議会の役割・議員の職務等の明確化及び請願書の提出等のオンライン化 (令和 5 年地方自治法改正)
- ・地方自治法改正の概要 (平成 11 年以降の議会関係改正事項)
- ・地方自治法、議会の解散特例法等の条文(「所管法令一覧」へのリンク)

(6) 地方議会制度に関する地方公共団体への通知・事務連絡等

【地方議会の審議におけるオンラインの活用関係】

- ・ 地方公共団体における議会の委員会へのオンライン出席に係る留意事項等について
(令5年7月3日総行行第293号)

【別添】 実際に議員が委員会にオンライン出席した団体における実施状況等について
(令和5年1月1日時点)

- ・ 新型コロナウイルス感染症対策等に係る地方公共団体における議会の開催方法に関するQ&Aについて (令和5年2月7日付け総行行第40号)
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会等の開催方法に関するQ&Aについて (令和4年6月10日付け総行行第161号)
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法に関するQ&Aについて (令和2年7月16日付け総行行第180号)
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策に係る地方公共団体における議会の委員会の開催方法について (令和2年4月30日付け総行行第117号)

【地方議員への立候補のための環境整備関係】

- ・ 勤労者の地方議員への立候補のための環境整備に関する要請書(令和5年1月26日、3月1日)

▽本要請書は、勤労者の地方議員への立候補のための環境整備に関して、日本経済団体連合会、全国中小企業団体中央会、日本商工会議所及び全国商工会連合会に要請を行ったもの

【その他】

- ・ 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各議会における取組について (令和5年9月15日付け総行行第397号)
本通知は、各議会における多様な人材が参画し住民に開かれた議会に向けた取組について助言したもの
- ・ 新型コロナウイルス感染症に関連する議案を付議する議会の招集告示について (令和2年4月10日付け事務連絡)
- ・ 政務活動費に係る対応について (平成28年9月30日付け総行行第198号、総行経第22号)

(7) 地方議会関係基礎資料

- ・ 方議会の運営の実態
- ・ 地方議会議員数の推移
- ・ 地方議会議員の概況 ((1)職業別割合、(2)性別・年齢別割合、(3)女性議員割合)
- ・ 地方自治制度に関する調査資料等 (「地方自治月報」へのリンク)
- ・ 地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等 (選挙・政治資金制度ページへのリンク)

※地方議会に関する統計資料や調査資料等については、三議長会において調査・公表を行っているものもある 詳細は (9) に掲載している各議長会のホームページを

- (8) 標準委員会条例、会議規則及び傍聴規則
- ・(全国都道府県議会議長会) 都道府県議会標準会議規則等
 - ・(全国市議会議長会) 議会運営関係規則等
 - ・(全国町村議会議長会) 議会運営関係規則等
- 【最近の標準委員会条例、会議規則及び傍聴規則に関する通知・事務連絡(三議長会が発出元のものも含む)】
- ・(全国都道府県議会議長会) 標準都道府県議会会議規則の改正について(令和3年1日付け全議第170号) ※再掲
 - ・(全国市議会議長会) 標準市議会会議規則の一部改正について(令和3年2月12日付け全議M1第10号) ※再掲
 - ・(全国町村議会議長会) 「標準」町村議会会議規則の一部改正について(令和3年2月12日付け全町村議第42号) ※再掲
- (9) その他関連リンク集
- ・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

5. 多様な人材の議会参画に向けた地方議会の取組み

全国都道府県議会議長会は昨年12月1日、第1回「多様な人材が輝く議会のための懇談会」を開催した。この懇談会は今後、今年3月までの間にさらに2回懇談会を開催し、最終的に懇談会としての意見を取りまとめた報告書を都道府県議会議長会長に提出する予定となっている。この第1回懇談会に資料として「多様な人材の議会参画に向けた取組」が配布された。その内容は次のとおり。

- 多様な人材の参画に関する地方議会の現状
- 議会への多様な人材の参画を推進する答申等
- 多様な人材の議会参画への障壁
- 女性・子育て世代・勤労者の議会参画に向けた取組
- 主権者教育の推進
- 多様な人材の参画に向けた議会のデジタル化

その内容は参考資料を読んでいただくとして、ここでは「主権者教育の推進」を紹介したいと思う。

＜主権者教育の推進に係る取組方針＞

(令和5年8月24日・三議長会会長申し合せ) >

◇ 趣旨

地方自治法の改正により、地方議会の役割及び議員の職務等が明文化されたことを踏まえ、地方議会に対する理解と関心を深め、多様な人材の参画を促すために、主権者教育を国民運動的に進めることを目的として、次の通り取り組む。

◇ 三議長会共同の取組

議会の主権者教育に係る好事例の横展開

■ 主権者教育をテーマにした出前講座、模擬議会等の好事例を各議会に情報提供するとともに、積極的な実施を要請

議会主催の出前講座や模擬議会の取組について現地取材を含む調査を行い、令和6年夏を目途に事例集として取りまとめる予定

国への主権者教育の取組の推進に係る要請

■ 三議長会連名で総務省・文部科学省等に予算化や主権者教育のさらなる実施、議長会の事業に対する支援を要請

主権者教育用の学習教材の作成

■ 主権者教育に供することを目的として、議会の役割及び議員の職務等を分かりやすく説明した学習教材（リーフレット）を三議長会で作成

学校関係全国団体への主権者教育の取組の推進に係る協力要請

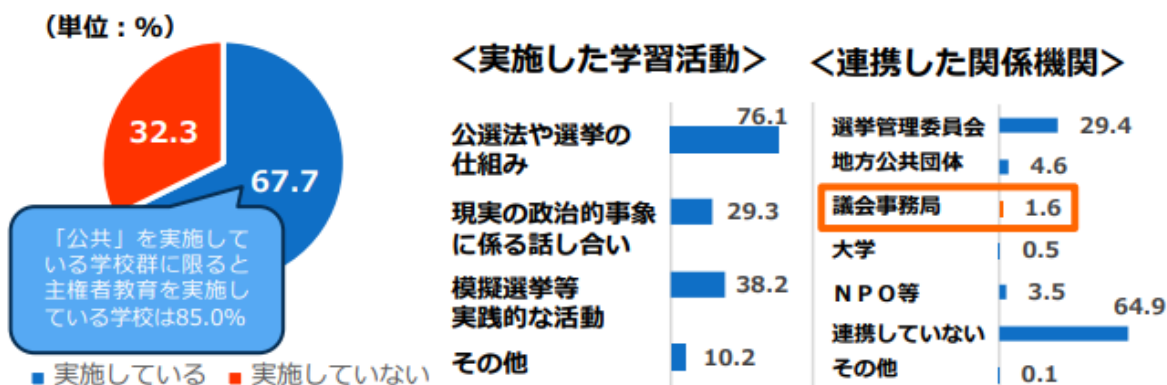
■ 三議長会で学校関係全国団体（校長会、教育委員会、私学連盟）に地方自治法改正を踏まえた主権者教育の一層の推進について説明及び協力要請を行うとともに、傘下団体への周知を要請

本会の取組み

- 教科書会社等に対する法改正等の説明と教科書への反映の依頼
- 主権者教育をテーマに研究交流大会を開催
- その他必要な事業を実施

令和4年度高等学校第1学年の生徒に対する主権者教育の実施状況 (令和4年12月～令和5年3月 文部科学省調査)

①実施状況 (n=1,306校) ②実施内容 (複数回答可)



＜地方議会に関する地方自治法改正を踏まえた主権者教育の推進に関する決議（案）＞

全文（略）

決議事項

一、 議会に対する関心を高め、理解を深める主権者教育を一層推進すること。推進に当たっては、「地方議会が地方公共団体の重要な意思決定を行う」など地方議会の役割等が明確化された今回の地方自治法改正を反映したものとする。

一、 いわゆる出前講座や模擬議会など、議会自らが主体的に行う主権者教育の取組に対する支援を講ずること。

令和5年 月 日

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

6. 今後の課題

今回の地方自治法の改正、とりわけ議会の役割及び議員の職務等の明確化等について、地方議会はどのように取り組み、今後さらに取組みを強化すべきだろうか。

(1) 地方議会の役割及び議員の職務等の明確と課題

今回の地方自治法改に先駆けて、地方議会では議会改革として議会基本条例の取組みが行われてきた。議会基本条例は周知のように、全国で最初に施行されたのは、平成18年(2006年)5月の栗山町議会基本条例である。それからおよそ18年。

現在の制定状況は全国で 980 (都道府県 32、市区町村 948) の自治体で施行されている (2022 年 12 月 28 日時点 (施行日を基準、公共政策研究所調査))。

今回の地方自治法によって、議会基本条例を改正すべきところがあるなら、積極的に改正すべきである。議会基本条例未制定の自治体は、法律に規定されたから「よしとする」のではなく、地域の実情を踏まえ、また市民との関係性強化の立場から、条例制定に取り組むべきである。

特に都内自治体の基本条例制定は全国と比較するとすすんでいない。特別区では制定済みは墨田区、荒川区、杉並区、板橋区の 4 区のみである (多摩の市部は 11 市)。早急な取り組みを促したいと考える。

〈2〉 請願書の提出等のオンライン化と課題

請願書の提出等のオンライン化は、わざわざ議会に出かけなくても請願等を提出することができること、すなわち「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観点」や「勤労者等が議会に参画しやすい環境を整備する等の観点」から改正されたという趣旨に照らし、それぞれの地方議会でその実施に取り組むべきである (法施行は 6 月 1 日)。改正は「できる規定」であるから、市民の側の問題意識も重要である。

※改正要綱 (再掲)

文書等により行うことが規定されているものについては、電子情報処理組織を使用する方法により行うことができるものとする。

なお請願や陳情を議会としてどう取り扱うのかも課題であるが、今回の法改正では触れていない。しかし下記の多摩市議会基本条例では、市民等からの請願、陳情を政策提案等として受け止め「誠実に審査する」等と規定している。このような規定のない議会や、条例未制定の自治体には請願や陳情を誠実に受け止め、審査する等の対応が求められると考える。

また多摩市議会は基本条例を検証し、その結果を踏まえた次期委員会への申し送り事項を公表している (参考資料)。この取り組みも参考になる。

〈多摩市議会木尾本条例〉

(市民からの政策提案等)

第 6 条 議会は、市民等からの請願及び陳情を政策提案等として受け止め、適切、誠実にこれを審議又は委員会で審査するものとします。

2 市民は、前項に規定するもののほか、議会に多摩市に関する政策提案等を提出することができるものとし、議会は、政策提案等を所管する委員会を決定し、多摩市議会委員会条例 (昭和 47 年多摩市条例第 29 号) の規定に基づき、適切、誠実にこれを審査しなければなりません。

3 委員長は、委員会に諮り、必要に応じて、市民の発言を許可することができます。

なおその他、議会には様々な課題がある。議会改革の取組みは一朝一夕にできるものではないが、総務省ウェブサイトや全国都道府県議会議長会資料などを参考に真摯に取り組んで欲しいと思う。

<参考資料>

- 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
(2022年12月28日、地方制度調査会)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000854239.pdf
- 地方自治法の一部を改正する法律（令和5年法律第19号）改正条文と理由
https://www.soumu.go.jp/main_content/000879387.pdf
- 地方自治法の一部を改正する法律の概要（2023年5月8日交付）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000879385.pdf
- 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各議会における取組について（2023年9月15日、総務省自治行政局長）
http://www.gichokai.gr.jp/keika_gaiyo/pdf/r05_09_15.pdf
- 議会における取組の事例については、総務省ウェブサイト
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihogikai.html
- 多様な人材の議会参画に向けた取組（全国都道府県議会議長会）
<http://www.gichokai.gr.jp/topics/2023/231201/1.pdf>
- 多摩市 議会基本条例検証の結果を踏まえた次期委員会への申し送り事項
https://www.city.tama.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/006/752/moushio_kurijikou.pdf