

## 地方議会制度に係る論点

## 1 議員の身分、選出のあり方等

- ヨーロッパやアメリカの基礎的自治体の場合には、ほとんど、議員は無報酬で実費だけの支給を受けており、そのため、夜に議会が開かれることが多いので、そうすべきではないか。
- 欧米のように議員をボランティア化すればいいのかというと、今の日本の市町村は非常に規模が大きくなり、かなり高い専門性を要するので、軽々に無給にすればよいというような議論にならないのではないか。
- 海外のような議員の兼職方法が日本で上手く機能するかどうかというのは、まさしく労働時間の在り方に関わってくるものであり、どの程度適用可能かというのは、その社会的な背景の違いを考える必要があるのではないか。
- 地方議会の議員について、公選職というような位置付けができないか。
- 女性を含め、多様な人が立候補できるようにするには、選挙制度についても検討する必要があるのではないか。
- 女性の議員をさらに増やすための方策について考える必要はないか。
- 議員の間は一時的に離職し、その後復職できる制度は考えられないか。また、法定得票数を獲得できなかった場合の供託金の没収などは、立候補の乱立を防ぐという趣旨はあるものの、多様な層からの立候補を妨げてはいないか。

## ※ 議員の身分の位置付けについて

市制町村制、府県制下においては、地方議会の議員は名誉職とされており、無給を原則としつつ、職務の取扱いのために必要な実費については弁償を受けられることとされていた。昭和21年の改正により、名誉職制度が廃止されるとともに、地方団体の事務が著しく複雑多岐・煩雑となってきたため、議員の職務も相当に多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にある等として、議員に対しても報酬が支給されることとされた。その後、国会議員に対し期末手当が支給されていることにかんがみ、昭和31年の地方自治法改正により、地方議会の議員に対して期末手当を支給できるものとされた。

地方議会の議員は、地方公務員法上、特別職の地方公務員に分類されること、そのほか議員の身分の位置付けについて明確な規定はない。

※ 公選職に関する答申

議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を設け位置付けの変更を行うべきであるという議論もあるが、この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある。(第28次地制調答申・平成17年12月9日)

## 2 小規模自治体における議会制度

- 小規模自治体の議会は本会議中心でやった方がよいのではないか。議事定足数が過半数となっていることが、本会議をやりやすくしているのではないか。
- 議員の定数も自由にしたらどうか。また、町村総会との併置も考えられるのではないか。
- ヨーロッパやアメリカの基礎的自治体の場合には、ほとんど、議員は無報酬で実費だけの支給を受けており、そのため、夜に議会が開かれることが多いので、そうすべきではないか。
- 今の日本の市町村は非常に規模が大きくなり、かなり高い専門性を要するのに、特に町村の議員の報酬はこれだけで生活できるという額ではないところが結構あるような気がしており、さらに欧米のように議員をボランティア化し、無給にすればよいというような議論になると、議員はかなり限られた社会層が占めることになるのではないか。

※ 議員定数に関する答申等（平成11年改正前までのもの）

- ・ 行政改革に関する第3次答申—基本答申—（昭和57年7月30日臨時行政調査会）  
地方議会の議員定数については、現在、かなりの地方公共団体が、その自主的な判断によって減数条例を制定し、議員定数を減少させており、この努力は正当に評価されるべきであるが、なお一層の簡素化を図るべきである。また、これと関連して、地方議会の議員の法定定数については、各地方公共団体における減数条例の制定状況を勘案し、地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、その見直しを検討する。
- ・ 当面の行政改革推進方策に関する意見—国の行財政改革と地方行革の推進—（昭和59年7月25日臨時行政改革推進審議会）  
地方議会の議員定数の削減、議員報酬の適正化等地方議会の合理化については、従来、少なからず努力がみられるところであるが、臨調答申の趣旨に添って、引き続きなお一層の合理化が図られるよう期待する。また、国においては、地方議会の議員の法定定数について、地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、今後その見直しを検討する。
- ・ 今後における行財政改革の基本方向（昭和61年6月10日臨時行政改革推進審議会）  
地方議会については、今後とも地方自治の本旨、議会の権能、地方行革の推進等に留意しつつ、自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう期待する。また、国においても、今後の課題として法定定数の見直しを検討する。
- ・ 国と地方との関係等に関する答申（平成元年12月20日臨時行政改革推進審議会）  
臨調答申等の指摘に沿って、引き続き、議員定数及び報酬の適正化を推進する。
- ・ 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日地方分権推進委員会）  
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。

- ・ 地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）  
議員定数については、減数条例の制定状況を勘案しつつ、基準の区分を大括りにするなどの見直しを行うとともに、議員定数を各団体の条例で定めるという方向で制度改正を行う。

※ 議員定数に関する答申（第28次地制調答申・平成17年12月9日）

議会の議員定数については、その上限を法定しており、これを撤廃すべきであるという意見があるが、この点については、条例定数制度の施行から日が浅く、また、市町村合併に伴う定数特例、在任特例等が平成22年3月の合併まで適用されることなどの事情があり、少なくとも当分の間は現在の制度を維持することとした上で、その後、制度のあり方について引き続き検討することとすべきである。

※ 法定上限が採用された理由

議員定数に関しては、平成11年の改正により、法定定数制度から条例定数制度に改められた。その際、法定上限が採用されたのは、地方行政についても一層の合理化が求められていること等が考慮されたものである。

※ 町村総会に関する答申等

- ・ 第22次地制調答申（平成元年12月6日）

小規模町村がその判断により、町村総会の制度の活用を図ることができるよう、検討する。

- ・ 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日地方分権推進委員会）

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。

### 3 議会の権限

- 法第96条第2項による議決事件の追加を積極的に図っていくべきではないか。
- 法定受託事務に係るものについても、議会の議決事件を追加できるようにすべきではないか。
- 議会に財政上の報告を要する法人等の範囲については、監査委員の監査の対象となるものと同じく、当該団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの4分の1以上を出資している法人に拡大することはできないか。
- 住民訴訟が提起された後、議会が、住民訴訟において問題となっている損害賠償請求権等を放棄する旨の議決をすることは、議会自体の監査機能・チェック機能という考え方からすれば、問題があるのではないか。
- 監査委員について、仮に議選委員を禁止するのであれば、議会が監視機能を十分に果たせるよう、例えば実地検査権を付与するなど議会の監視機能向上のための方策が必要ではないか。
- 監査委員を通してやるのではなく、独自に議会として執行機関を監察する機能を強化するため、議会に実地検査権を付与した方がいいのではないか。
- 長の議案提出権をなくし、立法機能を議会の専属とすれば、いきおい議会の立法機能は高まらざるを得なくなるのではないか。
- 議会の財政統制をどのように考えるのか（例えば巨額の起債等）。
- 現在の議会は、税率を事実上決定していないが、税率については議会で自由に決めるということにすべきではないか。
- 議案の提出が長によるものか議員によるものかは重要ではなく、むしろ、議会において議案に対する実質的な審議が行われるかどうかの方が重要ではないか。

※ 議決事件の追加に関する答申

- ・ 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日地方分権推進委員会）  
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（地方自治法第96条2項）の活用に努めること
- ・ 第28次地制調答申（平成17年12月9日）  
議会の権能を拡大する見地からは、まず、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用することにより、各地方公共団体の実情に応じた議決事件の追加を図ることが考えられる。

※ 法第96条第2項と法定受託事務に関する答申

法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務に関する関与の特性等にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。(第28次地制調答申・平成17年12月9日)

※ 出資法人に対する長の調査権等及び議会への報告を要する法人の範囲について

地方公共団体が資本金の2分の1以上を出資するとか、債務保証又は損失補償の形で大きな財政的責任を負担している公社は、地方公共団体の事業の一部を執行する地方公共団体の分身的、代行機関的性格を有していると考えられることから、地方公共団体の長及び議会においてこれらの公社の経営状況を把握し、その経営の適正化を期するために必要な最小限度の関与の方法として、昭和37年の改正により、出資法人に対する長の調査権等及び議会への報告が新設された。

※ 実地検査権について

市制町村制下においては、明治44年の改正により、議会に実地検査権が付与されていたが、市の行政が広汎複雑にわたり、専門的知識経験を有するものでなければ検査の実行が期し難いこと、町村においては実地検査の必要が乏しく、実際に行われた例もほとんどなかったこと等との理由により、昭和18年の改正により実地検査権の規定は削除され、新たに市考査役制度(現在の監査委員に相当するもの)が設けられた(なお、市町村会の監査請求権は昭和21年の改正により設けられた。)

現行法においても、法第98条第1項の検査権には実地検査は含まれず、そのような必要がある場合には、同条第2項による監査委員の監査に委ねるものとされている。

#### 4 議会の会期、運営等

- 会期制が妨げとなって、サラリーマンなどが議員になる意欲をもてないのではないか。基礎的自治体の議会を毎週夜に開催できるようにするため、会期制について検討できないか。
- 国会の議事手続や国会法の規定は世界標準からかなり外れているにもかかわらず、地方議会の議事手続や地方自治法は国会に引きずられてしまっているのではないか。例えば、会期にしても、地方議会が通年会期で曜日を決めて開催し、会期不継続の原則も適用しないようにしたいというところがあれば、それができるような制度にしていくべきではないか。
- 議事機関である議会が自ら集まることができないというのは問題ではないか。議長に招集権を与えることも検討すべきではないか。

##### ※ 会期制について

会期とは、議会が活動するものとされる一定の期間をいう。

明治21年制定の市制町村制には、市会及び町村会に関し、会議の種類、会期等についての規定はなく、議長（なお、町村会の議長は町村長）が必要に応じて招集するものとされていた。明治44年の改正により、市会及び町村会の招集権者が長とされたほか、すみやかに議決すべき事件に即応するため、長は、会期を定めて招集することができるものとされた。さらに、昭和18年の市制の改正より、市会においては通常会及び臨時会の区分が設けられた。

他方、明治11年制定の府県会規則は、府県会を通常会と臨時会に区分し、当初から会期に関する規定があり、明治23年制定の府県制もこれを引き継いだ。

昭和21年の府県制・市制町村制の改正により、府県会、市会及び町村会は定例会と臨時会に区分され、定例会は毎年6回以上開くものとされて、これが地方自治法にも引き継がれた。その後、随時の改正を経て、最終的に平成16年の改正により、定例会の回数制限は廃止され、条例で定める回数開くものとされた。

##### ※ 夜間・休日議会について（これまでの主な答申等）

- ・ 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日地方分権推進委員会）  
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。
- ・ 第26次地制調答申（平成12年10月25日）  
地方議会の活性化のためには、…議会の運営に際し、その審議の透明性を高め、議会と住民との意思疎通を促進することが極めて重要である。現在も、一部の地方公共団体において、住民の傍聴等の利便を考慮して、夜間、休日に議会を開催するなどの取組が行われているところであるが、このような取組の促進…を図る必要がある。
- ・ 第28次地制調答申（平成17年12月9日）  
住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなどの運用上の工夫をすべきである。

※ 議会の招集のあり方についての第28次地制調答申と法改正

議会の招集のあり方については、「議会の招集のあり方については、議会側が必要と認めるときに臨時会が必ず開かれることを担保することが必要である。この場合において、長と議会の関係や、長が事実上議案の大半を議決しているという実態を踏まえれば、議長に招集請求権を付与することとし、招集請求があるときには、長は一定期間内に招集しなければならないものとすべきである。」との答申があり、これに基づき、平成18年改正によって、「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。」（法第101条第2項）との規定が設けられた。

※ 地方議会の議事手続等について

地方自治法上の議会の議事手続等の定めについては、憲法及び国会法上の規定との類似点が多くみられる。



## 5 透明性の向上、議会事務局の強化等

- 地方議会についてもっと目が届くような形で情報公開ができないか。
- 住民の側も、普段の議員の取組みを知った上で投票しているのか。選ばれる人の情報を得たうえで選んでいないのではないか。
- 議会において実質的な審議が行われることが必要である。そのためには、議案に対する議員の賛否等の議論の経過について、文書で出させるぐらいのことはさせてもいいのではないか。
- 議論の内容を開示することが重要であり、これにより選挙の関心が高まるのではないか。
- 議会のチェック機能を果たす上で必要な専門性を議員が養う機会がないのではないか。事務局体制を強化することにより、議員に求められる専門性を補えないか。

### ※ 透明性の向上等に関するこれまでの主な答申等

- ・ 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日地方分権推進委員会）  
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。
- ・ 第26次地制調答申（平成12年10月25日）  
地方議会の活性化のためには、…議会の運営に際し、その審議の透明性を高め、議会と住民との意思疎通を促進することが極めて重要である。
- ・ 第28次地制調答申（平成17年12月9日）  
休日、夜間議会の開催、ケーブルテレビ、インターネット等の手段を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである。  
このほか、会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべきである。

### ※ 議会事務局についてのこれまでの答申等

- ・ 地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日地方分権推進委員会）  
機関委任事務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を努めるものとする。  
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協働研修の実施、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。
- ・ 第26次地制調答申（平成12年10月25日）  
地方議会の審議能力を向上させる観点から、議会事務局の補佐機能のより一層の充実を図るべきである。

・ 第28次地制調答申（平成17年12月9日）

専門的能力を有する職員の養成・確保のための方策を検討するなど、議会事務局の補佐機能や専門性の充実を図るべきである。