

議会制度のあり方に係る論点

第 1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策

1 議決事件

【論点】

- 法第 96 条第 1 項第 5 号（契約の締結）及び第 8 号（財産の取得又は処分）の議決事件に関する政令基準を緩和・廃止することはできないか。
- 法定受託事務に係るものについても、議会の議決事件として追加できるようにすべきではないか。
- 議決事件の追加については、積極的な活用を図る必要があるのではないか。

【検討の視点】

- 政令基準が設けられた趣旨をどう考えるのか。
- 契約の締結、財産の取得又は処分を議会の議決にかからしめることは、議会の長に対するチェック機能に係わるものであるが、長と議会の関係に係わるチェックの基準をすべて議会の裁量に委ねることについて、どう考えるのか。
- 契約の締結、財産の取得又は処分は、本来、執行機関の権限に属するものであり、これに対する議会の議決による関与のあり方をどのように考えるのか。
- 仮に政令基準を緩和・廃止した場合、長の執行事務に与える影響について、どう考えるのか。
- 議会の議決事件に関する取扱いに関しても、自治事務と法定受託事務とで差異があり得ると考えるべきかどうか。
- 個別の法定受託事務について、具体的に議決事件の追加が許容されるべきと考えられるものはあるか。

【対応策の検討】

- 法第96条第1項第5号及び第8号の議決事件に関する政令基準を廃止することが考えられないか。
- 法定受託事務について議決事件を追加した場合、議会の議決が得られないときの事務の執行について、問題が生じることはないか。
- 法定受託事務について、具体的にどのような議決事件の追加が考えられるのかといった地方側の意見・要望も踏まえて、個別の法律に即してどのような問題があるのかを議論していく必要はないか。

【現行制度】

- 議決事件（契約の締結・財産の取得又は処分）

※ 地方自治法

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。

八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。

※ 地方自治法施行令

・ 法第96条第1項第5号の政令で定める基準

種類…工事又は製造の請負

金額…その予定価格の金額が、次の金額を下らないこと

都道府県 …5億円

指定都市 …3億円

指定都市以外の市 …1億5000万円

町村 …5000万円

・ 法第96条第1項第8号の政令で定める基準

種類…①不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い

※ 土地については、その面積が、

都道府県 …一件2万平方メートル以上

指定都市 …一件1万平方メートル以上

市町村 …一件5000平方メートル以上

のものに係るものに限る。

②不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い

金額…その予定価格の金額が、次の金額を下らないこと

都道府県 …7000万円

指定都市 …4000万円

指定都市以外の市 …2000万円

町村 …700万円

○ 議決事件（法定受託事務関連）

※ 地方自治法

第2条

⑨ この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

① 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

【法第96条第1項第5号及び第8号の政令基準が設けられた経緯】

○ 地方財務会計制度の改革に関する答申（昭和37年3月13日・地方財務会計制度調査会）

「地方公共団体の財務会計を住民の意思に基づいて運営し、絶えず住民の批判と監視の下におくことは、住民自治の要請から必要であるが、契約の締結、財産の取得等のように議会の議決によって成立した予算の執行に係る事項は、契約及び財産に関する規定の整備とあいまって、執行機関の責任において処理することとし、議会は、執行機関の説明を求め、調査、検査を行い、または監査委員に監査させる等の方法により、その適正な処理の確保を図るようにすることが望ましい。このような見地からして、…条例で定める重要な財産の取得をすること、条例で定める重要な契約を結ぶことについての議会の議決…はこれを要しないものとする…ものとする。」

○ 改正当時の政府委員答弁（参議院地方行政委員会・昭和38年5月14日）

「地方財務会計制度調査会の答申におきましては、契約の締結は、予算の執行面の仕事でありますし、予算につきましては、議会で審議をしているわけであるから、あとの執行については、責任を明確にする意味において、原則として長にまかせてしまったほうが良いという趣旨の答申をいただいたわけでございます。しかし、まあいろいろ実情等も検討いたしました結果、全然議会の議決事項からはずしてしまうということは、やはり行き過ぎではなからうか、そこで調査会の答申の趣旨も勘案をいたしまして、従来、条例にまかせておりました契約の程度を、政令で合理的な基準をきめることにしようというのが、この改正の趣旨でございます。

…御指摘のように、府県、市町村によりまして、かなり現状におきましては、ばらばらでございます。…そこで、これらの点につきまして、もう少し合理的なものを定めようという考え方をいたしております。」

【法第96条第2項と法定受託事務に関する経緯、答申】

○ 経緯

- ・ 地方分権推進委員会第1次勧告（平成8年12月10日）

「法定受託事務（仮称）については、法律又はこれに基づく政令により明確に事務の範囲を設定した上で、地方公共団体に委託されるものであるので、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則である。法定受託事務（仮称）の処理について、地方公共団体の条例に委ねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により、明示的に委任する必要があるものとする。」

（法定受託事務（仮称）については、）「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。」

- ・ 地方分権推進計画（平成10年5月29日）

「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて地方公共団体の事務に関し、条例を制定することができる。」

なお、法定受託事務については、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則であるので、地方公共団体の条例に委ねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により明示的に委任する必要があるものと解される。」

「法定受託事務に係る条例による議会の議決事項の追加（地方自治法第96条第2項）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る。」

○ 法定受託事務と議決事件の追加に関する経緯

- ・ 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）

「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。」

【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」

○ 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）

「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。」

2 議会の監視機能

【論点】

- 監査委員について、仮に議選委員を廃止するのであれば、議会が監視機能を十分に果たせるよう、議会に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するべきではないか。
- 議会の調査権について、いわゆる少数者調査権を認めることをどう考えるか。

【検討の視点】

- 議会に実地検査権を付与することについて、どのように考えるのか。
- 現行制度上、議会が実地検査を行う必要があるときには監査請求によるべきであるとされてきたが、議会の実地検査権と監査請求権の関係をどのように考えるのか。専門的知識経験を有した監査委員による監査と議会の監視機能との役割分担をどう考えるか。
- 調査権は議会としての意思決定によって発動されるものであるが、その意思決定がなされるまでの過程のあり方に関しては、少数者の意向にも配慮した運用方法があり得るのではないか。

【対応策の検討】

- 議会の監視機能を向上させるため、実地検査権を付与することが考えられないか。その場合、議会の監査請求権をどう考えるのか。
- 議会の意思決定がなされるまでの過程において、少数者の意思をどのように汲み上げ実現していくかについては、各地方議会で様々な運用が考えられないか。

【現行制度】

○ 議会の検査権（法第98条第1項）

議会は、当該団体の事務に関する書類・計算書を検閲し、長等の報告を請求して、当該事務の管理、議決の執行、出納を検査することができる。

ただし、実地について事務の検査をすることは許されず、そのような必要があるときには、監査請求により行うべきものと解されている。

○ 議会の監査請求権（法第98条第2項）

監査委員に対し、当該団体の事務に関する監査を求め、監査に関する報告を請求することができる。

○ 議会の調査権（法第100条）

議会は、当該団体の事務に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭・証言・記録の提出を請求することができる。

百条調査権は、実地調査も含むものと解されている。出頭、記録の提出又は証言の拒否、虚偽の陳述に対しては、罰則の規定がある。

【実地調査権について】

府県制では、昭和21年改正まで、書面・実地含めて、検査権に関する規定はなかった。

市制町村制下においては、明治21年制定時より検査権の規定があり、さらに明治44年の改正により、議会に実地検査権が付与されたが、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、市については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。

昭和21年の府県制、市制及び町村制の改正により、府県会にも（書面）検査権が認められたほか、府県会、市会及び町村会のいずれにも監査請求権が付与された。他方、実地検査権の規定は設けられなかった。

3 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大

【論点】

- 議会に経営状況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等に拡大することはできないか。

【検討の視点】

- 長は、2分の1以上出資法人等の経営状況を調査する権限があり、これを前提として議会に法人の経営状況を報告をしている。議会への報告の前提となる長の調査権の対象範囲を拡大させることについて、どのように考えるか。
- 現行制度上も、議会は、監査請求権を行使することにより、地方公共団体の出資割合が4分の1以上の法人等について出納その他の事務の執行の監査ができるが、さらに経営状況の報告を要する出資法人等の範囲を拡大することについて、どう考えるのか。
- 会社法の規定等に基づく一般出資者の権利以上の権利を、特別に地方公共団体にのみ付与することについて、どう考えるか。
- 出資割合が2分の1未満の法人等に関しても、長が任意で議会にその経営状況を報告している地方公共団体もあるようであるが、法人の独立性や自主性を確保する観点から、経営状況の報告を要する法人の範囲を法律上一律に拡大することについて、どう考えるか。

【対応策の検討】

- 長の調査権の対象を4分の1以上出資法人等に拡大するとともに、長が議会に経営状況の報告を要する出資法人等の範囲を、現行の2分の1以上出資法人等から4分の1以上出資法人等にまで拡大することについて、どのように考えるのか。

【現行制度】

○ 議会に対する公社等の財政状況の報告（法第243条の3第2項、令第173条）

普通地方公共団体の長は、法第221条第3項の法人（下記※）について、毎事業年度、その経営状況を説明する書類〔当該法人の毎事業年度の事業の計画及び決算に関する書類〕を作成し、これを次の議会に提出しなければならないとされている。

※ 長の調査権（法第221条第3項、令第152条）

普通地方公共団体の長は、当該団体が出資している法人（①当該普通地方公共団体が設立した地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社及び地方独立行政法人、②当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している民法第34条の法人及び株式会社〔平成20年12月1日以降は、一般社団法人及び一般財団法人並びに株式会社〕など）等に対し、①収入及び支出の実績若しくは見込みについて報告を徴し、②予算の執行状況を実地について調査し、又は③その結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる。

【改正の経緯について】

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、代行機能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。

※ 改正当時の政府委員答弁（衆議院地方行政委員会・昭和37年4月12日）

「…これらのいわゆる公社と言われておりますものにつきまして、この法律の規定によります規制の対象と考えておりますのは、政令で定めるものということで、政令で定めるものでございますが、大体趣旨について申しますと、半額以上地方公共団体が出資をしておるといものを対象に考えております。

それから具体的にどのような規制をするつもりかというお尋ねでございますが、私どももこれらの法人に対しまして、必要以上にうるさい干渉がましいことをいたすというつもりはございません。ただ従来地方公共団体が法律上関与の規定がございましたので、必要があれば報告を求める、あるいは調査もできる、また何か問題があるというような場合には、監査委員に監査させることもできるということで、常時やりますものは、報告を求める、あるいは毎事業年度その事業報告を徴しましてこれを議会に提出するということを考えておりました、監査等は特別の必要がある場合に、問題がありそうな場合に行なうというふうに考えております。」

4 住民訴訟と議会の議決による権利放棄

【論点】

- 住民訴訟が提起された後、議会が、当該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、議会が執行機関に対する監視機能を有していることからすれば、問題があるのではないか。

【検討の視点】

- 現在まで複数の事例が確認されているが、議会の権限を制限するような制度改正に踏み切るまでの状況にあると考えるか。
- 住民訴訟は住民一人でも提起できるものであるが、住民訴訟の提起によって、住民の代表である議会の議決による権利の放棄に制限を設けることは適当か。
- 例えば、長又は職員等が法解釈の違い等によって結果として巨額の損害賠償債務等を負担する場合もあり、法的な支払義務が存在する場合であっても、住民の代表である議会が、政治的・政策的な判断として当該請求権を放棄することを一切禁止するべきかどうか。
- 仮に住民訴訟の提起があった場合には権利の放棄を制限することとした場合、地方公共団体の損害賠償請求権等について、たまたま住民訴訟が提起されていたかどうかによって当該請求権が放棄できるかどうか差異が生じることについてどう考えるか。
- 仮に権利の放棄を制限する場合、いかなる要件が考えられるか。住民訴訟の進展状況により、区別を設けるのか。例えば、住民訴訟の係属中に限って権利の放棄を制限するとの考え方はあり得るか。

【対応策の検討】

- 住民訴訟と議会の議決による権利の放棄との関係をどのように考えるのか。

5 議会における財政統制、審議の活性化等

【論点】

- 巨額の起債や税率等に関する議会の財政統制をどのように考えるのか。仮に議会による財政統制ができないのであれば、住民投票によって決めることは考えられないか。
- 議会が予算の実質的な審議を行えるよう、総合計画に関する審議を活発に行うよう推進すべきではないか。
- 議会が決算を不認定とした場合の長からの説明義務等の対応措置について、具体的に検討する必要があるのではないか。
- 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。
- 長の議案提出権をなくしたとしても、長は議員を介して議案を提案するようになるだけではないか。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。
- 近年、多数の地方議会において制定されている議会基本条例について、どのように考えるのか。
- 議会と地域自治組織との関係について、どのように考えるか。

【検討の視点】

- 議会の税率の決定のあり方について、どのように考えるのか。また、巨額の起債等に関する住民投票については、現行制度上も、諮問的な住民投票であれば各団体において実施することができるが、さらにこれを法定することについて、どのように考えるか。
- 決算を不認定とした場合、長は政治的な責任を負い、また、議会は決算の審議の結果を次の予算の審議等に活かすことができるが、さらに決算不認定の場合の対応措置を定めることについて、どのように考えるのか。
- 決算の不認定の場合の対応措置について、具体的にどのようなものが考えられるのか。
- 議案提出権を議員専属とすることについて、どう考えるか。長と議会との二代表制を基本とした現行制度に与える影響をどう考えるか。
- 地域自治組織の意見等について、これを議会が尊重し審議に反映されるようにしていくことは考えられないか。

【対応策の検討】

- 税率のあり方の検討は、議会制度の範ちゅうにとどまらず、地方税制のあり方の中での検討が必要ではないか。
- 起債は個々の事業における財源調達の一手段であり、長の予算執行のなかで、起債の部分だけを取りあげて住民投票を制度として一律に設けることは適当か。重要な案件については各団体が自主的な住民投票を行い、これを参考として議会や長が意思決定をしていくことはあり得るのではないか。
- 議会が決算を不認定とした場合、執行機関としても重く受け止めて対応すべきではないか。
- 議会基本条例の制定、総合計画に即した審議等を通じて、議会における実質的な審議を促進していくべきではないか。

【住民投票制度に関する答申】

- 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申（平成12年10月25日・第26次地方制度調査会）

「我が国の地方自治制度の根幹は代表民主制であり、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としている。しかしながら、複雑化した現代社会において、多様な住民のニーズをより適切に地方公共団体の行政運営に反映させるためには、代表民主制を補完する意味で、直接民主制的な手法を導入することも必要であり、このため様々な住民意思の把握手法が活用されているところである。いくつかの地方公共団体において実施されている住民投票も、こうした観点から行われているものと考えられるが、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化の検討は、住民自治の充実を図るという観点から、重要な課題である。

当調査会においては、こうした問題意識のもと、住民投票を代表民主制の補完的な制度として構築できないか検討を行ったところであるが、その制度化に当たっては、住民投票の対象とすべき事項、選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方等、種々の検討すべき論点があり、一般的な住民投票の制度化については、その成案を得るに至らなかった。これらの論点については、今後とも、引き続き検討することが必要である。…」

6 議会事務局の体制、透明性の向上等

【論点】

- 議会において実質的な審議が行われることが必要であり、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によって、住民の選挙に対する関心が高まるのではないか。また、議員にとっても積極的に活動するインセンティブが働くのではないか。
- 議会のウェブサイトにおいて立法情報を掲載するなど、住民に対する情報提供を充実すべきではないか。
- 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。
- 行政評価等についても、住民にも分かりやすいような形で情報を提示することはできないか。

- 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（特に立法機能の面）することにより、議員に求められる専門性を補えないか。
- 議会図書館の充実・整備について、どのように考えるのか。

【検討の視点】

- 議会における審議の内容が住民に対して分かりやすいものとなっているか。また、住民に本会議や委員会を傍聴する意欲を持たせるような方策はないか。
- 議会や議員の活動内容について、議会での活動報告を充実させ、議案に対する議員の賛否状況を明らかにするなど、住民に対して議員の活動が目に見える形で情報の公開ができないか。

- 現行制度上も、事務局の体制強化は地方公共団体自らの判断で対応可能であるが、制度上一定の義務付けまで行う必要があるか。
- 議員のサポートといった観点からみて、議会事務局の職員の研修、人事異動のあり方について、どのように考えるか。

【対応策の検討】

- 議会が住民に身近なものとなるため、本会議や委員会等の運営に工夫の余地はないか。
- 議会活動について、住民に分かりやすいような形で情報公開に努めるべきではないか。

- 議会事務局体制の強化について、どのように考えるのか。

【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。」

- 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申（平成12年10月25日・第26次地方制度調査会）
「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。」

- 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）
「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。」

【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。」

- 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申（平成12年10月25日・第26次地方制度調査会）
「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。」

- 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）
「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。」

第2 議会制度の自由度の拡大

1 議員定数等

【論点】

- 議員定数について、どのように考えるのか。
- 本会議の議事定足数が半数となっていることについて、どのように考えるのか。

【検討の視点】

- 議員定数の法定上限を撤廃することにより、議員の数が多く一人当たりの報酬が低い議会や、議員の数が少なく一人当たりの報酬が高い議会など、議会のあり方について住民が選択できるようになるのではないか。
- 法定上限を撤廃した場合、現行制度上の法定上限数を超える議員定数を定めることが可能となるが、これまで議員定数が地方自治体の組織及び運営の合理化の観点から削減されてきた経緯との関係をどう考えるのか。他方、議員定数については、住民意思を十分に反映でき、民主的な議論が可能となる数を確保する必要もあるのではないか。
- 法定上限は、同規模の地方公共団体の議会の間で余りにも議員数に違いが生じないようにする機能も果たしていたのではないか。
- 議事定足数については、多くの議員の出席を要求すると一部の議員の欠席により本会議が開催できず、議会の能力を低下させることになりかねないが、他方、定足数を緩和しすぎると、本会議は開催しやすくなるものの、民主的な議論ができなくなってしまう懸念もあることを、どのように考えるのか。
- 議事定足数を緩和・撤廃することは、議員の欠席を広く容認することになり、本会議の活性化につながるおそれはないか。

【対応策の検討】

- 議員定数の法定上限を撤廃することについて、どのように考えるのか。
- 議事定足数について、どのように考えるのか。

【現行制度】

○ 定足数

※ 地方自治法

第 1 1 3 条 普通地方公共団体の議会は、議員の定数の半数以上の議員が出席しなければ、会議を開くことができない。（但書略）

※ 「会議を開くことができない」とは、議決、決定及び選挙の一切につき、議会が会議を開いて活動状態に入り得ないとの意であると解されている。また、会議を継続するための要件（議事定足数）並びに議決、決定の採決及び選挙等を行うための要件（議決定足数）でもであると解されている。

○ 議員定数

人口区分に応じて上限を団体の人口区分ごとに法定。その数を超えない範囲で条例で定数を定める（法第 9 0 条、第 9 1 条）。

※ 地方自治法

第 9 0 条 都道府県の議会の議員の定数は、条例で定める。

② 都道府県の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる都道府県の区分に応じ、当該各号に定める数（都にあつては、特別区の存する区域の人口を百万人で除して得た数を当該各号に定める数に加えた数（その数が百三十人を超える場合にあっては、百三十人））を超えない範囲内で定めなければならない。

- 一 人口七十五万未満の都道府県 四十人
- 二 人口七十五万以上百万未満の都道府県 人口七十万を超える数が五万を増すごとに一人を四十人に加えた数
- 三 人口百万以上の都道府県 人口九十三万を超える数が七万を増すごとに一人を四十五人に加えた数（その数が百二十人を超える場合にあっては、百二十人）

（③以下略）

第 9 1 条 市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。

② 市町村の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる市町村の区分に応じ、当該各号に定める数を超えない範囲内で定めなければならない。

- 一 人口二千未満の町村 十二人
- 二 人口二千以上五千未満の町村 十四人
- 三 人口五千以上一万未満の町村 十八人
- 四 人口一万以上二万未満の町村 二十二人
- 五 人口五万未満の市及び人口二万以上の町村 二十六人
- 六 人口五万以上十万未満の市 三十人
- 七 人口十万以上二十万未満の市 三十四人
- 八 人口二十万以上三十万未満の市 三十八人
- 九 人口三十万以上五十万未満の市 四十六人
- 十 人口五十万以上九十万未満の市 五十六人
- 十一 人口九十万以上の市 人口五十万を超える数が四十万を増すごとに八人を五十六人に加えた数（その数が九十六人を超える場合にあっては、九十六人）

（③以下略）

【議員定数に関する答申等】

- 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。」

- 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）

「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。」

2 議会の招集及び会期

【論点】

- 会期制が、サラリーマン等が議員になる意欲を持つことの妨げとなっていないか。例えば、毎週決まった曜日の夜間に定期的に議会を開催することもできるようにしていくなど、会期制のあり方について検討できないか。
- 議会が自ら集まることができないというのは問題であり、議長に招集権を与えることを検討すべきではないか。

【検討の視点】

- 会期制は、勤労者等が議員になることの障壁となっているか。
- 会期制は、一定の期間内に審議を集中的に行い、適切な時期に議会の意思決定を行うことに利点があるのではないか。会期制を採用しない場合、議会の審議が非効率化し、意思決定が遅延するおそれはないか。
- 現行制度上も、会期は議会が定めるものとされていることから、会期を通年に近い期間と定めることによって、事実上通年議会とすることができ、また、夜間に議会を開催することも自由であるが、このことをどのように考えるのか。
- 仮に会期制を採用しないこととした場合、執行機関が議会に出席しなければならない場面を限定するような方策を考えるべきではないか。
- 長の招集権は、普通地方公共団体の統轄代表権と関連があるのではないか。
- 議会の会期及びその延長並びにその開閉に関する事項は議会が専属的に決定することとされているが、議会が活動能力を有する前提となる招集行為を行う権限の主体を長とすることにより、二元代表制のバランスをとっているのではないか。
- 一般選挙後の初の議会の招集は、長が招集せざるを得ないのではないか。
- 招集権を長に与えるか議長に与えるかについては、長は、事実上議案の大半を提案しているという実態があることとの関係を考える必要はないか。
- 議長にも臨時会の招集請求権を付与される改正がなされており、これだけで不十分な実態があるのかなど、この運用状況もみていく必要はないか。
- 会期制の廃止によって、招集権の問題を解決できるのではないか。

【対応策の検討】

- 議会の会期について、どのように考えるのか。
- 議会の招集権について、どのように考えるか。議長の臨時会招集請求権の行使についての運用状況を見ることが適当ではないか。

【現行制度】

○ 議会の招集（法第101条）

- ・ 普通地方公共団体の議会は、長が招集する。
- ・ ①議長は、議会運営委員会の議決を経て、また、②議員の定数の4分の1以上の者は、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。
この請求があったときは、長は請求のあった日から20日以内に招集しなければならない。

○ 定例会、臨時会（法第102条）

- ・ 定例会は、毎年、条例で定める回数これを招集しなければならない。
- ・ 臨時会は、必要がある場合において、その事件に限りこれを招集する。
- ・ 議会の会期及びその延長並びにその開閉に関する事項は、議会がこれを定める。

【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。

【議会の招集のあり方についての答申】

- 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）

「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。」

第3 幅広い層が議員活動できるための環境整備

1 議員の役割、あり方等

【論点】

- ヨーロッパやアメリカの基礎自治体のように、議員は無報酬とし、実費だけの支給を受けるものとするべきではないか。
- 現在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、軽々に無給にすることにはできないのではないか。
- 議員が住民の相談・陳情等について執行機関側に仲介・あっせん等をしていることに関連し、議員の本来の職務について、どのように考えるのか。
- 公選職というような位置付けはできないか。

【検討の視点】

- 議員の議員報酬の有無を考えるうえで、我が国の地方公共団体が果たしている役割や議会の有する権能等をどのように考えるか。
- 現行制度上も、議員報酬の額及び支給方法は条例で定めることとされており、各団体・住民の判断に委ねられていることについて、どのように考えるのか。
- 議会における審議・討論が、議員の最も重要な職務ではないか。
- 議員が住民の相談・陳情等について執行機関側に仲介・あっせん等をしていることは、住民の意見を取り入れてそれを行政に反映させる点もあるが、行政を不当に歪める危険性もあるのではないか。

【対応策の検討】

- 議員のあり方について、どのように考えるのか。
- 議員の職務について、どのように考えるのか。

【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どころ、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】

- 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）

「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。」

2 勤労者や主婦等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備

【論点】

- サラリーマンの立候補については、企業側が立候補について配慮することが重要であり、対応策について検討する必要があるのではないか。
- 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。
- 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。
- 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（比例代表制等）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。

【検討の視点】

- 勤労者が本務と兼職して議員活動することについては、議会の開催のあり方・会期制、勤労者の労働時間の実態との関係をどう考えるか。
- 勤労者が議員選挙の立候補に伴う選挙活動のため、あるいは当選後、議員活動を行うため、相応な程度の休暇を取得することや、(専門的な議員を想定した場合に) 休職・復職(一時離職)の制度を導入することについて、どのように考えるか。
- 地方公務員の立候補、議員との兼職禁止の制限について、どのように考えるのか。地方公務員の職務の公正な執行の問題や職務専念義務との関係について、どう考えるか。
- 女性の議員をさらに増やすための方策について、どのように考えるのか。積極的改善措置を一般的制度として採用することについて、どう考えるのか。また、有権者の意識や候補者を擁立する政党等の姿勢についても課題はないか。

【対応策の検討】

- 多様な人材が議員として活動できる議会の開催のあり方について、どのように考えるのか。また、夜間・休日議会について、どのように考えるか。
- 立候補に伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職・復職等の制度は、企業側の理解を得ることが不可欠となつてこないか。そのため、地方議会の議員の活動を社会全体で支えるため、企業の側も一定の協力をしていくことが望まれるという社会的合意が形成していくよう努めていくべきではないか。
- また、住民についても、地方議会について、議員活動をしていくような意欲を持てるよう、政治参画の意識を喚起していくよう努めていくことは考えられないか。
- 地方公務員が地方議会に参加することの意義と、職務の公正な執行の問題や職務専念義務との関係をどのように考えるか。
- 女性の議員をさらに増やすための方策について、どのように考えるか。運用面で改善できる点はないか。

【現行制度】

○ 労働基準法上の規定

第7条 使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

○ 公務員に関する規定

(公務員の政治的行為を規制する観点からの規制)

国家公務員及び地方公務員は、国会議員、地方議会議員いずれに立候補することもできない（国家公務員法第102条第2項、公職選挙法第89条）。

そのほか、一定の政治的行為に及ぶことも制限されている（国家公務員法第102条第1項、地方公務員法第36条）。

(議員の兼職を規制する観点からの規制)

国会議員が国家公務員又は地方公務員を兼ねることはできず（国会法第39条）、また地方議会議員が地方公共団体の議会の議員並びに常勤及び高齢短時間勤務の地方公務員を兼ねることはできない（地方自治法第92条第2項）。

(手続規定)

公務員が議員に立候補した場合、公務員を辞したものとみなされ、議員の候補者が公務員になった場合は、候補者の資格を失う（公職選挙法第90条、第91条）。

議員と兼ねることができない公務員職にある者が当選の告知を受けたときは、通常の当選人であれば、公務員職を辞したものとみなされ、更正決定や繰上補充による当選人であれば、公務員職を辞した旨の届出をしなければ当選を失う（公職選挙法第103条）。

【夜間・休日議会、幅広い人材の確保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）
「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。」

- 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申（平成12年10月25日・第26次地方制度調査会）
「地方議会の活性化のためには、地方議会の議員に幅広い人材を確保し、議会の調査機能や議員研修の充実を図るとともに、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。」

- 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日・第28次地方制度調査会）
「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。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。」

3 小規模自治体における議会制度（町村総会の活用等）

【論点】

- 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。
- 小規模自治体においては、例えば、町村総会を併置するなど、町村総会を活用できないか。
- 議会の専門性が高くなっており、町村総会の採用は難しくなっているのではないか。

【検討の視点】

- 幅広い層が政治に参加する仕組みとして町村総会をどう評価するか。
- 議会と町村総会を併置した場合、両者の役割分担をどう考えるのか。

【対応策の検討】

- [○ 小規模自治体における議会制度のあり方については、小規模基礎自治体のあり方そのものに関わることから、基礎自治体のあり方等と併せて検討することはどうか。]

【現行制度】

- 町村総会（法第94条、第95条）
 - ・ 町村は、条例で、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。
 - ・ 町村総会に関しては、町村の議会に関する規定が準用される。

【町村総会が設けられた例】

- 町村制施行時
 - 神奈川県足柄下郡芦之湯村（現在同郡箱根町の一部）
戸数8戸、人口36人、公民数6人であった。
昭和22年から議会制に移行。
 - 地方自治法施行後
 - 東京都八丈支庁管内宇津木村（現在八丈島八丈町の一部）
戸数13戸、人口65人、有権者数38人（昭和26年1月1日当時）
昭和26年4月から町村総会を設けていたが、昭和30年4月に八丈町に編入された。
- ※ 現在、町村総会の例は存しない。

【町村総会に関する答申等】

- 小規模町村のあり方についての答申（平成元年12月6日・第22次地方制度調査会）
「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。」