

改 革 ・ 地 方 議 会

—さらなる前進へ向けて—

都道府県議会制度研究会報告

(概 要)

平成18年3月29日

都道府県議会制度研究会

大 森 彌 (座長・東京大学名誉教授)
大 山 礼 子 (駒澤大学法学部教授)
金 井 利 之 (東京大学大学院法学政治学研究科助教授)
川 村 仁 弘 (立教大学社会学部教授)
小 林 良 彰 (座長代理・慶應義塾大学法学部教授)
斎 藤 誠 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
野 村 稔 (前全国都道府県議会議長会議事調査部長)

I 中間報告と第28次地方制度調査会答申

都道府県議会制度研究会

中間報告
『今こそ地方議会の改革を』
提出(H17.3.18)

中間報告提言事項

第28次地方制度調査会
「議会のあり方」
調査審議開始にあわせて

提言

◎ 議会自らの改革の必要性
◎ 議会の機能強化のための
制度改革事項17項目

第28次地方制度調査会

『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』提出(H17.12.9)

議会のあり方答申内容

改革① 議長に議会招集権を付与せよ

改革② 閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃せよ

改革③ 議会の内部機関設置を自由化せよ

改革④ 議決権を拡大せよ

改革⑤ 調査権・監視権を強化せよ

改革⑥ 議会に附属機関の設置を可能にせよ

改革⑦ 議会事務局の機能を明確化せよ

改革⑧ 議長に議会費予算執行権を付与せよ

改革⑨ 議長に議会棟管理権を付与せよ

改革⑩ 議会の議決による執行機関への資料請求権を保障せよ

改革⑪ 委員会にも議案提出権を付与せよ

改革⑫ 常任委員会への議員の所属制限を撤廃せよ

改革⑬ 議長による委員会委員の選任の特例を認めよ

改革⑭ 専決処分の要件を見直すとともに不承認の場合の首長の対応措置を義務付けせよ

改革⑮ 予算修正権の制約を緩和するとともに予算の議決科目を拡大せよ

改革⑯ 決算不認定の場合、首長の対応措置を義務付けせよ

改革⑰ 地方自治法第203条から「議会の議員」を削除し、新たに「公選職」にかかる条項を設けるとともに、議会の議員に対する「報酬」を「歳費」に改めよ

◎ 幅広い層からの人材確保等

- 女性や勤労者が議員活動しやすいよう休日・夜間の議会の開催など運用上の工夫
- 勤労者が議員に立候補、議員活動ができる環境の整備
- 議員と当該団体以外の地方公務員との兼職の検討

◎ 議会の組織

- 議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止、必要な場合は委員会条例で規定
- 委員会の委員につき、閉会中など一定の場合に委員会条例の定めにより議長の指名による選任等

◎ 議会の権能

- ア 議案提出権を委員会にも認める
- イ 専門的知見の活用
議決により、学識経験者など(複数の者の合議も可)に個別具体の事項について、調査・報告させることを可能とすべき
- ウ 議会の議決事件の拡大
 - 条例による追加を可能とする規定の活用
 - 法定受託事務も条例で議決事件に追加できるよう引き続き検討する必要

◎ 議会の運営

- ア 住民と議会との意思疎通の充実
公聴会・参考人制度の活用、インターネット等による広報活動、政務調査費の透明性の拡大のほか、電磁的記録による会議録の作成を可能とすべき
- イ 議会事務局の機能の充実
議会事務局の補佐機能、専門性の充実を図るべき

◎ 議員の位置付けと定数

- 『公選職』は、法的効果、政治活動と公務との関係などの論点があり、引き続き検討する必要
- 定数は、合併特例法(平成22年3月の合併まで)との関係等から上限の法定という制度を少なくとも当分の間維持しつつも、その後の制度のあり方を引き続き検討すべき

◎ 長と議会の関係

- ア 専決処分については、「議会を招集する暇がないと認めるとき」の要件を見直し、制度本来の趣旨に即した要件の明確化を図るべき。必要に応じて委任専決も検討すべき
- イ 議会の招集のあり方については、議長にも臨時会の招集請求権を付与し、招集請求があるときは、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

◎ 小規模自治体における議会制度のあり方

現行の会期制度の廃止など、規模に適した新たな制度を選択できるよう、今後検討すべき

地方制度調査会答申の「議会のあり方」の見直しにかかる「具体的方策の検討の観点」

- 議会の利害調整機能、議事機関としての政策形成機能、監視機関としての機能の充実が図られるよう検討する
- 議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、首長との関係など議会制度の基本的事項については法律で定め、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方法で見直す

都道府県議会制度研究会
中間報告の主張と同じ

しかし

中間報告の提言趣旨が一部反映されるも、全項目にわたる言及なし

二元代表制の下での首長との対等関係に立つ議会制度のあり方と首長優位の現実との乖離の是正という観点での提言がないことは大きな問題

地方分権の確立のためには、旧来の地方自治制度における議会と首長との関係について、地方分権時代にふさわしい両者の権限配分の観点から全般的な点検をする必要があり、両者の関係の見直しを避けて通ることはできない

これら観点から、あらためて次の中間報告提言事項について検討

提言事項

答申内容

答申内容に対する都道府県議会制度研究会の検討

議会の招集権

議長に臨時会の招集請求権を付与するとともに一定期間内の招集を長に義務付けるべき

- 議会が招集時期の決定に関与できない制度では、議会に実質的な招集決定権が付与されているとすることはできない
- 現状は、首長が議決事件の大半を提案しているが、議案提案権と議会の招集権は別の次元の問題であり、提案権を有する限り招集権も付与すべきということにはならない
- 住民を代表する合議機関が自らの意思で招集し得るのが二元代表制の趣旨に合致するもの

専決処分制度

実質的に「議会を招集する暇がない」場合が存在する以上、要件を見直し、制度本来の趣旨に即した要件の明確化を図るべき

- 実質的に「議会を招集する暇がない」場合とは、年度末における地方税法改正に伴う税条例の改正が代表的な例であるが、税条例の専決処分は、「代表なくして課税なし」の原則からも禁止されるべきもの
- 「暇がないとき」の判断は、個別具体の例により異なり、要件の明確化を規定することは困難。そのため、暇がないときの判断を首長一人に委ねるのではなく、まさに議長と首長のあらかじめの協議を義務付けることで解決すべき

議会の附属機関の設置

議決により、学識経験者など(複数の者の合議も可)に個別具体の事項について、調査・報告させることを可能とすべき

- 合議制の機関に合議制の附属機関を設置することは適当でないとする考え方は、教育委員会などの合議制の執行機関の附属機関の設置が否定されていないこととの整合性において説明がつかない
- 議会の附属機関は、議会の政策立案機能の強化の観点からの調査研究機関以外(議会に対する情報公開請求にかかる議会独自の不服審査機関等)の設置も考えられる。答申内容では議会の機能強化の観点で限定的である
- 議会の附属機関設置は、地方自治法上に規定がない。従来は、法律に規定がないとできないという解釈に基づきできないとされてきた。当然、設置を認める根拠規定を設けることが望ましいが、議会の自律にかかわる自主組織権から、議会の内部組織や運営に関しては、明文の禁止規定がない限り、各自治体が条例に規定して独自の制度をつくり、議会運営をすることができるという

議員の新たな位置付け

『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など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

「公選職」の考え方は、議員や首長のように住民の直接選挙により選任される政治家の職務の内容や範囲、さらにはその職務遂行の態様などを考える場合、一般職や委員とは全く別に考えるべきという趣旨。したがって、「公選職」の提言は、その職務内容や職務遂行形態の特殊性に着目し、議員の住民代表機能発揮など政治にかかわる議員が果たすべき職責との関連から検討して、その職務の内容・範囲を定義し位置付けるべきであるという根本的な課題を提起しているものであり、今後における地方自治制度改革の重要事項として早急に検討に着手すべきもの

Ⅱ 中間報告以降に検討した事項

地方議会改革の基本的な方策として、㊦ 議会の運用面での自己改革の必要性、㊧ 運用面での自己改革では不可能な制度改革の必要性の二つの観点から議論を行い、制度改革事項を提言。また、運用改革事項についても議論し、その過程で、現行制度の下でも法令の解釈によって各自治体・各議会独自で実現可能な事項が存在するとの認識を得た。

制度改革事項

○ 議会と首長との関係

改革 ⑱ 収支不能再議、義務費削減の再議を廃止、統合するなど再議制度を改めよ

○ 議会、議長及び事務局の権限

改革 ⑲ 意見書に対する関係行政庁等の誠実処理を義務付けせよ

改革 ⑳ 議長が自治体を代表して遂行する訴訟について、指定代理人の制度を整備せよ

改革 ㉑ 議長の議場秩序維持権を強化するため議長に懲罰発議権を付与せよ

○ 議会の運営改革

改革 ㉒ 委員会への説明員の出席要求を可能にせよ

改革 ㉓ 請願について議会及び執行機関の誠実処理義務を明確化せよ

法令解釈による新たな取組み

従来、地方自治法に明文の規定がないものは、各自治体が条例等によって自主的に行うことはできないとする消極的な解釈が、一般に行われてきたが、各議会において、法令の解釈に基づく制度設計を、自己の責任において自主的に構築し、その上で、独自の条例、会議規則の制定や、それに基づく運用改善を行うことが望ましい。

運用改善例

予算措置が必要な条例の提案と議決に対するゆえなき自主規制の慣行廃止と積極的な取組み

参考人からの本会議での意見聴取

議員による臨時会の招集請求要件の幅広い解釈

文書質問制度の採用

会期末懲罰事犯に対する次期会期における懲罰動議発議の特例

その他の検討すべき項目

○ 議会、議長及び事務局の権限

首長、議長の連合組織から国へ意見申出があった場合における内閣の回答及び公表の義務付け

議会内における議員の発言の対住民直接答責性の認識

正副議長が選挙されるまでの間における職務執行権者の明確化

議長のリーダーシップ強化のための事務局、特に事務局長の身分、権限の強化

○ 議会の運営改革

議員同士での積極的な審査・調査による政策提案の一層の実施

公聴会、参考人制度の充実と積極的な活用

委員会審査への住民参加を促進する方途の検討

首長の行政報告の定例的な要請

閉会中に受理した請願の閉会中の委員会付託

委員会の所管事務調査活動の充実

閉会中の継続審査・調査の積極的活用

会期制の見直しと運用による対応

傍聴者への審議対象議案の概要、質問・質疑の要旨等の配付等の積極的推進

本会議、委員会のテレビ放映やインターネット中継の活用と委員会の県庁所在市以外での開催

委員会の原則公開の推進と傍聴の際の住所、氏名、年齢等の記載省略

会派活動への公務としての事務局の補佐活動のかかわり方の明確化

○ 議員の新たな位置付け

具体的な制度設計に当たっては、従来の議員の位置付けや現在の議員の職務及び活動実態を踏まえた上で、その職を兼業職とするのか専門職とするのかがまず検討の課題となる。その上で、どのような職務を期待するのか、具体的に何を公選職たる議員の職務と考えるのか。あるいは、いかなる権限を付与するか、公選職としての義務としてどのようなことが課されるべきかが次の課題である。それらを踏まえた上で、その対価の性格をどのように位置付けるか等多くの課題について検討する必要がある。