

# 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

平成18年3月29日

都道府県議会制度研究会

## 目 次

はじめに	1
<b>I 中間報告と第28次地方制度調査会答申</b>	<b>3</b>
1 中間報告の趣旨と概要	3
2 第28次地方制度調査会答申(議会関係)について	5
(1) 議会の招集権	9
(2) 専決処分制度	11
(3) 議会の附属機関の設置	12
(4) 議員の新たな位置付け	13
<b>II 中間報告以降に検討した事項</b>	<b>15</b>
1 法令解釈による新たな取組み	15
2 議会と首長との関係	17
(1) 再議制度の見直し	17
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	17
(2) 失職首長の再立候補制限	19
3 議会、議長及び事務局の権限	20
(1) 意見書等について	20
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	20
(2) 議会内における発言の議会外無答責	22
(3) 議長、事務局の権限	23
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	23
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	24
4 議会の運営改革	26
(1) 本会議及び委員会の審議・審査(調査)の活性化	26
改革㉒ 委員会への説明員の出席要求を可能にせよ	26

(2) 請願審査の充実	28
改革⑳ 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	28
(3) 会期制の見直しと議会の自主的活動の展開	29
(4) 傍聴環境の整備	30
(5) 会派・政党のあり方	31
5 議員の新たな位置付け	31
おわりに	33
参考資料	35
今こそ地方議会の改革を―都道府県議会制度研究会中間報告―	

## はじめに

全国都道府県議会議長会は、第28次地方制度調査会が地方議会のあり方を全面的に審議することとなったことを重要な契機として、平成16年4月に、都道府県議会制度研究会を設置し、議会制度に関する調査研究に基づく改革方策の検討を委嘱した。

本研究会は、議会の住民代表機能のあり方及び議会自らの改革すべき方向性等について調査研究し、平成17年3月には、第28次地方制度調査会の議会のあり方に関する調査審議開始にあわせて、中間報告「今こそ地方議会の改革を」（以下「中間報告」と言う。）をまとめ、議会自らの改革の必要性を指摘するとともに、議会の機能強化に資する事項17項目について、制度改革に向けた具体的な提言を行った。

この提言に基づき、全国都道府県議会議長会は、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会とともに、地方制度調査会のヒアリングに臨み、必要な制度改革を働きかけた。地方制度調査会は、平成17年12月に「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」（以下「答申」と言う。）を内閣総理大臣に提出した。この答申においては、本研究会の中間報告で提言した制度的改正事項の一部が反映されているものの、すべてにわたる言及と、具体的な改革方策が盛り込まれているわけではない。

本研究会としては、中間報告における提言の基本的視点に立って、この答申を検討し、これを踏まえた議会制度改革にかかる今後の課題について調査研究を行い、必要な改革事項を提示することが極めて重要であると考えている。

そこで、本報告では、まず「Ⅰ 中間報告と第28次地方制度調査会答申」において、中間報告での提言と答申との関係について若干の検討を行うとともに、これに基づく所見を述べることとした。

次に、本研究会は、中間報告以降引き続き都道府県議会の機能の充実強化に必要な方策に関する調査研究を行ってきたので、その結果を「Ⅱ 中間報告以降に検討

した事項」としてとりまとめることとした。これは、本研究会が、第28次地方制度調査会の調査審議の動向に応じて適宜適切な提言を行うために、同調査会の設置期間と同じく任期2年で設置されていたからである。

なお、本研究会が平成17年3月に打ち出した中間報告は、内容的には自己完結的なものとなっており、本報告において、これを新たにとりまとめた部分と合体させる必要がないと考え、本報告は中間報告の続編の形でとりまとめることとした。

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

### 1 中間報告の趣旨と概要

中間報告では、地方議会を取り巻く現状及びその改革の必要性について、次のような基本的認識を明らかにした。

地方分権の推進により、自治体の権限・役割が量的に増大するとともに、事務事業の処理における自主性・自立性が強化されており、これに呼応して、住民代表機関としての議会の役割も、量的に増大し、質的な充実も求められることとなったが、これに比例して、議会に対する住民の理解と期待が高まってきているかといえれば必ずしもそうとはいえない。

その大きな要因として、合議機関の特性から独任制の首長に比較し、住民からの政策の提案を採用し実行するまでに時間を要し、かつ、その採用・実行の確率も低いものにならざるを得ないことや、近年見られる首長による住民への積極的なアプローチなどが考えられ、また、これらのことから、地方議会に対する住民の理解と期待がさらに低下することになるのではないかということが懸念されている。

しかし、二元代表制の下にあって、議会のような多様な意見の調整ルートが制度的に保障されていない首長の政策決定及びこれに基づく執行は、独善の弊に陥る可能性も十分にあり、したがって、多数の構成員による合議を通じて幅広く住民意思を反映している住民代表性のより強い機関である議会には、執行機関を監視し、その政策を修正し、または首長とは別の視点に立った政策立案を行う重大な責務がある。

本格的な地方分権時代を迎え、二元代表制の下における地方議会の本来的役割とその置かれている状況を考えれば、このような状況を打破し、地方議会が住民の負託に応え、その役割にふさわしい責任をいかにして果たしていくか、その制度と運用の両面について本格的な改革の意思と具体的な提案を

示す必要がある。

中間報告では、上記の認識の下に、地方議会の改革の方向性に関し、次のような基本的な考え方を示した。

第1に、議会を多様な民意を代表する複数の議員からなる合議体として捉え、合議体としての議会の存在意義は、公開の場において相応の時間をかけ議論を重ねて結論を出すことによって、広く住民に問題点を明らかにし、住民の関心を喚起し、その理解と参加を得ていくことにある。議会の機能の充実強化の方策は、こうした議会に求められている本来の機能を十分に果たしていくという観点に立って構築されるべきである。

第2に、このことから、議会の機能の充実強化を図るための改革の基本的な方向としては、住民の信頼に議会が応えていけるように、議会自ら運用面で自己改革をまず行うという考え方に立ちつつ、議会が住民自治を拡充強化する方向に沿って求められている役割を果たす上で、必要となる制度の改正を国に求めていくべきである。

上記に示した基本的認識及び改革の方向性に関する考え方に立って、議会の機能の充実強化を図るために必要な制度的課題について、議会の自立性確保と権限強化、議会と首長の均衡確保の二つの観点から、17項目の提言を行った。

- 改革① 議長に議会招集権を付与する
- 改革② 閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃する
- 改革③ 議会の内部機関設置を自由化する
- 改革④ 議決権を拡大する
- 改革⑤ 調査権・監視権を強化する
- 改革⑥ 議会に附属機関の設置を可能にする
- 改革⑦ 議会事務局の機能を明確化する
- 改革⑧ 議長に議会費予算執行権を付与する
- 改革⑨ 議長に議会棟管理権を付与する
- 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する

- 改革⑪ 委員会にも議案提出権を付与する
- 改革⑫ 常任委員会への議員の所属制限を撤廃する
- 改革⑬ 議長による委員会委員の選任の特例を認める
- 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る
- 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する
- 改革⑯ 決算不認定の場合、首長の対応措置を義務付ける
- 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」に改める

## 2 第28次地方制度調査会答申(議会関係)について

第28次地方制度調査会の地方議会にかかる答申は、大きく議会に対する期待と評価と議会のあり方の見直しにかかる具体的方策の検討からなっている。

答申は、議会に対する期待として、議会には多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められていること、議会は、団体意思の決定を行う議事機関としての機能、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っていること、地方分権時代において議会の役割は増大し、その機能の充実・強化が求められていることなどをあげ、それを「議会のあり方」についての議論の視点としている。

この視点は中間報告と同じ立場に立ったものであるといえる。

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」に関しては、

- 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としている。

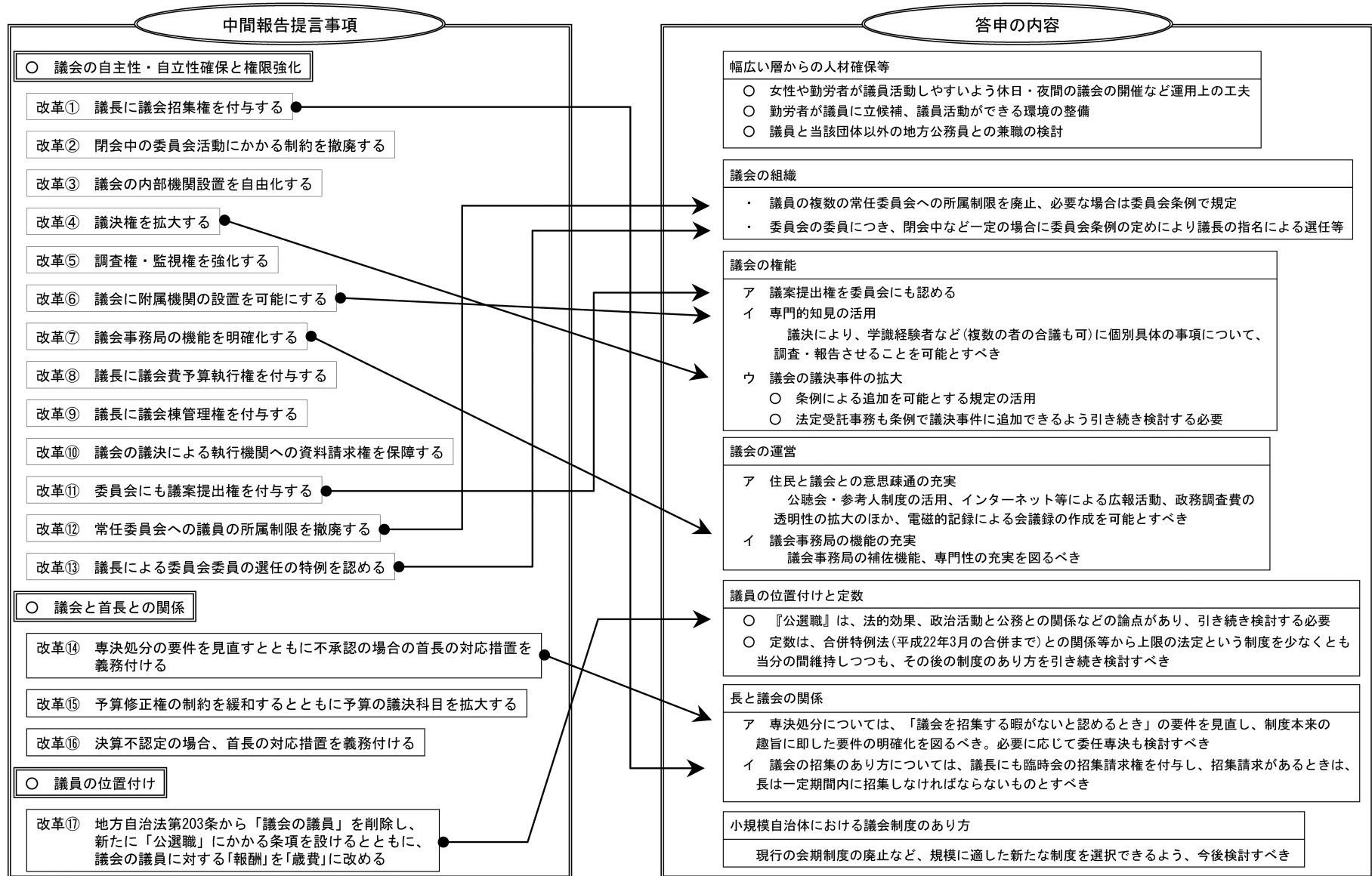


これは、まさに中間報告で本研究会が主張したとおりのものである。

しかしながら、そのような観点に立脚するならば、例えば、中間報告で指摘したような内部機関の設置の自由化等に関する提言事項を答申に反映できるはずであると考えるが、それらについてなんら言及がないのは遺憾であるといわざるを得ない。

中間報告の提言事項が地方制度調査会答申にどのように反映されているかを点検し整理してみると、次の表のとおりになる。

中間報告「今こそ地方議会の改革を」における提言事項と第28次地方制度調査会答申「議会のあり方」との対比



答申における具体的方策にかかる提言は、多くの事項に及んでいるが、これらの事項について、本研究会は、中間報告との関係から次のように考える。

まず、改革⑪委員会の議案提出権の付与、改革⑫常任委員会の所属制限の廃止、改革⑬閉会中の委員の議長指名による選任の特例などに対応した答申は、本研究会の提言を全面的に採用しており、納得できるものとなっている。なお、改革⑫常任委員会の所属制限の廃止に関連して、常任委員会の同時開催における審議効率の観点から、議決定足数との区別など議事定足数のあり方について検討する必要があると考える。

また、改革①議長への議会招集権の付与、改革⑥議会の附属機関の設置、改革⑭専決処分の要件の明確化などに対応した答申は、後に指摘するように中間報告の提言との関係からいえば、改革内容は満足できるものではないが、提言の趣旨が一部反映されている点では評価したい。

しかしながら、二元代表制の下における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をどのように是正するかという観点からの提言がなされなかったことは大きな問題といえる。

地方制度調査会では、その検討審議の対象が議会の組織、運営にかかる改正事項のみであり、首長の権限の制約につながるような事項について公式には議論された経過が見られない。任期2年という限られた期間において他に審議すべき事項が山積していたという事情はあったにしても、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かつたはずである。

このほか、中間報告で制度的改正を要するものとして提言している事項のうち、法律改正を行うという視点に立って、引き続き国において検討を期待されるものをあらためて列記しておく。

- 答申において言及がなかったもの  
内部機関設置の自由化、閉会中の委員会活動にかかる制約撤廃、議会の予算修正権の制約撤廃、決算不認定の場合における首長の対応措置の義務付けなど
- 基本的に容認するが引き続き検討する必要があるとされたもの  
法定受託事務を地方自治法第96条第2項の議決権の対象とすること
- 継続して検討すべきものとされたもの  
議員の位置付け

最後に、二元代表制の下における首長との対等関係に立った議会制度のあり方と首長優位となっている実態との乖離をいかに是正するかに関し、あらためて議会の招集権と専決処分制度など、特に重要であると考えられる点について若干の指摘をしておきたい。

#### (1) 議会の招集権

中間報告では、議会の招集権の帰属主体について「議会の招集権は一般的に議長が有することとし、臨時会の招集請求権を議員のほか首長に付与する制度に改めるべきである。なお、臨時会の招集請求があった場合には、一定期間内の議会招集を議長に義務付ける規定を設ける。」旨の提言を行った。

これに対し、答申は、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議長に義務付けるべきとしている。

この答申は、次のような考え方に基づくものと思われる。

- 臨時会については、首長が必要とした場合のみならず、議会の一定数以上の議員が必要と判断した場合も招集がなされるのであり、開催の実質的決定権は首長と議会の両方にあるが、招集行為は首長が行っていると考えられることができる。
- 議決事件の大半を提案している首長に一切招集権はないという制度とした場合に問題がある。

- こうしたことを考慮すれば、実質的に議会が開催したいときに招集されることが確保される制度を仕組みれば十分である。

本研究会としては、次の理由で、このような答申の考え方を是とすることはできない。

- 招集決定権には、招集時期の決定も含まれる。議長に招集請求権を付与し、一定期間内の招集を首長に義務付けたとしても、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。
- 首長の議案提案権と議会の招集権はまったく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。仮に提案権を有する限り招集権があるという論理に立つならば、提案権のある一定数以上の議員にも招集権を認めなければならないはずである。
- 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である。この観点に立って、議会の招集権のあり方を改革すべきである。

なお、議会の招集権については、地方自治法第147条に規定する「長の統轄代表権」に根拠があるとする考え方もあるが、これは次の点から成り立ち難いと考ええる。

地方自治法第147条の代表は、対外的に自治体の意思を表示するという法的代表権を意味するにとどまる（それも、他の法的代表権を排他的に除外するものではない（議長の訴訟代表に関する地方自治法第105条の2を参照））。議会の代表権規定を削除した明治44(1911)年市制町村制改正も、従前通り政治的代表権が議会にあることを前提にしていた。「統轄」についても、二元代表制の下では、行政委員会との関係における総合調整権限は別論としても、議会に対する総合調整の根拠規定と解すべきではない。地方自治法第147条の「統轄」、「代表」いずれも、議会の自律権としての議長の招集権を排除する権限ではない。

## (2) 専決処分制度

中間報告では、㉗ 専決処分事由の一つである、「議会を招集する暇がないと認めるとき」を「議長と首長が協議の上、議会を招集する暇がないと認めるとき」に改める。㉘ また、「専決処分が議会において承認されなかった場合、不承認とした理由に応じた何らかの首長の対応義務を規定すべきである」旨提言した。

これに対し、答申は、㉗については、実質的に「議会を招集する暇がない」場合が存在する以上、この規定を削除することはできないとする考えから、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としている。

しかしながら、この答申に対して本研究会は次のように考える。

- 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である。むしろ、地方税法改正が年度末になっている状態自体が改められるべきである。地方税法改正が年度末にならざるを得ないなら、税条例の施行が5月になってもやむを得ないと考えられるほど、この問題は重要である。
- 「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ではないか。そうであるからこそ、個々具体的には、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である。

また、上記㉘の提言について答申は、なんら触れていないが、次のように考える。

- 専決処分によって形成された法的秩序を害する恐れがあり、議会と見解を異にする専決処分については、政治的解決に委ねるべきであるとの意見もあり得る。しかしながら、契約等執行済みの部分で議決がなかった状態にすることが、第三者の利益を害するような場合には法的安定性は要求されるだろうが、未執行部分について首長は十分対応できるはずである。
- 専決制度は、議会の議決権を例外的に首長に付与する制度であるが、もと

もと議会の議決に付された場合には否決や修正が可能なものであり、議会と首長との見解が異なる場合には、再議制度等の調整手続きが保障されていることとの均衡上、法的安定性のみをもって政治的に解決する以外ないとするのは不合理である。

### (3) 議会の附属機関の設置

中間報告では、㉗ 議会の監視・政策立案機能を補完する観点、㉘ 議会活動の公平性・透明性をより向上させる観点、㉙ 地方自治法第138条の4が、執行機関に関する規定として、附属機関等も行政組織の一部であることから原則的には私的諮問機関の設置を制限する趣旨で整備されていることと整合性をとるため、議会にかかる附属機関の規定も明確に定めるべきである旨の提言を行った。

これに対し、答申は、「議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査、報告もできることとすべきである。」としている。

この答申は、次のような考え方に基づくものと思われる。

- 附属機関は一般に調停、審査、諮問または調査のための機関(地方自治法第138条の4)であり合議制の機関が想定されている。合議制の機関である議会に合議制の附属機関を設置できるとするのは、政策立案機能の強化としては適当とは考えられない。
- むしろ、政策立案機能の強化のためには、議会または委員会が、学識経験者に、調査審議の前提となる個別具体の事項について調査を行わせることができるのが適当ではないか。

しかしながら、議会における附属機関の設置に関し、本研究会は次のように考える。

- 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。

- 議会の附属機関としては、議会の政策立案機能の強化の観点からの調査研究機関だけではなく、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や、議員活動における公正、清廉の確保に資するため議員の政治倫理条例等が制定されていることに鑑み、違反行為について審査する政治倫理審査会などの審査機関の設置、さらには執行権限をチェックする第三者機関である行政オンブズパーソンを議会に設置することなども考えられるはずである。

答申を受けて、議案の審査等のために必要な専門的事項にかかる調査を学識経験者等にさせることができるとする地方自治法の改正がなされることとなったが、本研究会が提言する附属機関設置による議会機能の充実強化に比べ限定的であることは明らかである。

- 執行機関の附属機関設置については地方自治法第138条の4に根拠規定があるが、議会の附属機関設置については、そもそも地方自治法上なんら規定がない。そのことから、従来、法律に規定されていないことはできないという解釈に基づき議会は附属機関を設置できないとされてきた。議会における附属機関の設置については、これを認める根拠規定を設けることが望ましいが、根拠規定がなくとも議会の自律にかかわる自主組織権からすると、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える。

地方分権一括法施行以来、法令の解釈権は第一次的には各自治体にあることから、従来のいわゆる行政実例等は一つの参考に過ぎず、各自治体の責任において解釈、運用すべきものとなっている。このことについて再認識すべきである。

#### (4) 議員の新たな位置付け

中間報告では、議員が住民の選挙によりその職に就任するということに着目し、議員を「公選職」として位置付け、それにふさわしい位置付けと処遇を考えるべきであることを提案した。



その趣旨は、議員の法的位置付けは、明確でなく、そのことが議員の活動に対する期待や評価において議員と住民との意識乖離を生み出し、さまざまな問題の原因となっていることから、分権時代に対応して、議員がその役割を十分に果たすための位置付けを明確化することにある。

答申は、議員の位置付けについて、『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。」としているにとどまり、公選職の概念や公選職として位置付けることによる具体的な処遇等の内容については議論していない。

中間報告で提言している「公選職」という考え方は、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であるという趣旨である。したがって、中間報告における「公選職」という概念創設の提言は、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、本研究会としては、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とする。

なお、地方自治法第203条の「その他普通地方公共団体の非常勤の職員」の解釈として、「その他の」とされていないことから、議員を非常勤の職員として位置付けているという解釈をとる必要はなく、公選職という新たな概念を設けなくても多くの問題は解決するのではないかという意見もある。しかしながら、公選職として位置付けるべきとの問題提起には、常勤・非常勤という次元ではなく、政治にかかわる議員の職務の範囲やその内容をどのように捉え位置付けるかという根本的な課題を含むものである。

## II 中間報告以降に検討した事項

本研究会は、地方議会改革の基本的な方策として、㉞ 議会の運用面での自己改革の必要性、㉟ 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、中間報告では、主に制度改革事項を提言した。その後、さらに検討を重ね、制度改革事項に加え、運用改革事項についても議論してきた。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が得られたので、その点について、まず述べ、その上で、上記㉞と㉟について述べることにする。

なお、答申においても、「現行制度の積極的な活用や適切な運用を進めることによって、議会の一層の活性化やその果たすべき役割と現状評価の間にあるギャップの解消を図り、議会の自己改革を進めていくべきである。」とされている。

### 1 法令解釈による新たな取組み

議会の附属機関の設置に関連して指摘したように、従来、地方自治法に明文の規定がないものについては、そのことにより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。

答申は、「議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、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ることとし、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向で見直すことが必要であると考えられる。」としているところである。この指摘は、立法のみならず法令の解釈にも妥当するものである。

したがって、各議会においても、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。

そうした例として、「I 2 第28次地方制度調査会答申(議会関係)について」(12、13頁)で述べた議会の附属機関の設置以外にも次のことが考えられる。

### 1) 予算措置が必要な条例の提案と議決

従来、議員による予算を伴う条例の提案については、地方自治法第222条（首長に対して、予算上の措置が的確に講ぜられる見込みが得られるまで案件を議会に提出してはならない旨を規定）についての古い行政実例「議員の提案する事項には本条の制限はないが、本条の趣旨を尊重して運営されるべきである。」（昭和31(1956)年9月28日通知、同32(1957)年9月25日行実）によって、議会側も抑制的に考えてきた。行政実例に今や拘束力がないのはもちろんのことであるが、この行政実例自体も予算を伴う条例の議員提案を慎重に行うよう求めているのみであるから、論理上予算を伴う条例を提案できることを前提としていることは明らかである。予算措置が必要な条例を議員が提案した場合に、首長は議会において、それが行政面から見て実施可能かどうか説明し議会と討議すべきであり、議決された場合には、適正な予算措置を行う必要がある。さらに、首長との協議が整わなくとも、議員には予算を伴う条例を提案できる権限があることを再認識すべきである。

また、議会の予算増額修正につき、首長の予算提出権限を侵してはならない旨規定する地方自治法第97条第2項も、予算措置を伴う条例の提案・議決を制限する規定ではない。実際にも、予算措置が必要な条例が既に議員提案により制定されている事例もあり、従来のゆえなき自主規制の慣行をやめて、一層積極的に取り組むことが期待される。

### 2) 参考人に関する規定

地方自治法は、第109条等委員会に関する規定において、委員会は公聴会を開催するほか、参考人の意見を聴くことができる旨規定している。この規定の解釈として、本会議についての規定がないことから本会議では参考人の意見を聴くことはできないとする意見があるが、地方自治法では禁止されていないので可能であると解される。

### 3) 議員による臨時会の招集請求要件

議員が臨時会の招集を請求する場合の付議事件の要件として、㉞ 法令により議会の権限に属するもの、㉟ 議員に発案権があるもの、㊱ 具体性、特定性があるものとする行政解釈が示されているが、これは地方自治法第101

条、102条の条文からは導き出せず、広く議会で議論すべき事項であれば請求し得ると解される。

#### 4) 文書質問制度の採用

質問について標準会議規則は口頭主義をとっており、文書質問を採用していない。しかしながら、地方自治法では禁止されていないので、条例や会議規則で規定することにより文書質問制度を導入できると解される。

#### 5) 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

会期独立の原則から、会期末や閉会中の委員会における懲罰事犯は次期会期において取り上げることができないと解されているが、地方自治法では禁止されていないので、会期中の懲罰事犯との均衡上、次期会期において取り上げることができる旨、会議規則に規定することにより可能と解される。

## 2 議会と首長との関係

### (1) 再議制度の見直し

#### 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

#### (現 状)

現行制度による再議には、地方自治法第176条第1項の規定による一般再議と同条第4項等の規定による特別再議とがあり、このうちの特別再議には、

- 違法議決又は権限踰越議決に対する再議(以下「違法再議」と言う。)
- 収支不能議決に対する再議(以下「収支不能再議」と言う。)
- 義務的経費の削除又は減額の議決に対する再議(以下「義務費削減の再議」と言う。)
- 非常災害による応急若しくは復旧の施設のために要する経費又は感染症予防のために要する経費の削除又は減額の議決に対する再議(以下「非常災害復旧費・感染症予防費削減の再議」と言う。)

の4種のものがある（地方自治法第176条第4項、第177条第1項、第2項）。

これらの再議は、再議に付することにより生ずる法的効果は共通するが、その対象となる議決は、一般再議は条例の制定改廃または予算に関する議決に限られるのに対して、特別再議はすべての議決が対象となり、さらに議決の内容について各々異なる要件が課せられており、また、当初の議決を確定させるための再議決の要件、当初の議決が確定した場合において認められている首長の対抗措置も同じではないなど複雑な制度となっている。

### （改革の趣旨）

#### ○ 収支不能再議の廃止

収支不能議決は、議会が単純多数議決によって再議決すれば確定することとされているが、議会の再議決によって収支不能の状態がなくなるわけではないのに、首長は当該議決に従って執行するほかないという本質的な制度的欠陥があり、これをそのまま存置しておく特別な必要性もないことから廃止して、一般再議に統合すべきである。

#### ○ 義務費削減の再議の廃止

義務費削減の再議においては、具体の経費が義務費に該当するか否かについては、両当事者間で判断が異なる場合が十分考えられるにもかかわらず、その判定権限を専ら首長に与え、さらに、首長に原案執行権が付与され、議会側に争訟手段が付与されておらず、議会の基本的な権限である予算議決権を一方的に否定する、首長優位の制度といわざるを得ない。また、義務費削減の議決は、違法または権限踰越の議決となる場合も多く、これを別個独立の特別再議として構成するまでの必要はない。

したがって、これを廃止して、争訟制度が用意されている違法再議に統合すべきである。

#### ○ 審査請求前置の廃止

不服申立前置制度については、現実にはいろいろな行政分野で不服申立制度は機能しておらず、裁判による救済のほうが実効的であるとの認識が一般的となっており、不服申立てを義務付けることにより、紛争解決がかえって阻害されることがあることから、既に行政訴訟一般においては前置主義が廃

止されている。また、現行の違法再議にかかる争訟制度は、第一次的には、国や都道府県という上級官庁の裁決によって解決するという従前の国の監督制度を存置した制度となっており、地方分権時代における制度としてふさわしくない。隠れた義務付けとしてはなほだ評判の悪かった不服申立ての前置に関する規定(旧地方自治法第256条)も分権改革の結果廃止されたことから、現行の違法再議にかかる争訟制度上の審査申立前置制度は廃止し、議会または首長が直接裁判所に訴えを提起できる制度とすべきである。

#### ○ 再議期限の準用

現行制度では、首長が再議に付すことのできる期限について規定しているのは、一般再議についてのみであり、特別再議については規定を置いていないが、議会の基本的権限である議決について、いつまでも確定しないということは法的安定性を害するので、一般再議について再議期限を定める地方自治法第176条第1項の規定を特別再議についても準用することとすべきである。なお、この場合、地方自治法第176条第1項が「その送付を受けた日から10日以内」としていることから、首長の再議期限算定日数の始期を明確にする必要があり、このため現在、条例の制定改廃及び予算については議長から首長への議決の送付義務を定めているが、それ以外の議決、選挙などについても、議会の意思決定の結果にかかる会議結果報告等の通知制度を整備すべきである。

## (2) 失職首長の再立候補制限

本研究会では、議会の不信任議決を受けて失職した首長が、当該首長の失職によって「長が欠けた」ことを事由とする選挙(公職選挙法第114条)に立候補し(以下「失職首長の再立候補」と言う。)、当選した場合における任期起算の特例適用の是非についても検討した。

一般的に、首長が任期満了前に辞職することは、これによって首長が欠けて一時的な空白期間が生ずるなど行政執行上の停滞を招く恐れがあることから、健康上の理由や他の公職への立候補などによりその職務を遂行することが不可能となった場合を除いて望ましくないと考えられており、したがって、辞職した首長

がこれを受けて行われる選挙に立候補すること（以下「辞職首長の再立候補」と言う。）については、これを無制限に認めると、当該首長が事務執行をする上で特段の支障がないのに、選挙情勢などにより恣意的な辞職をすることを許容する結果となるので、従前これを禁止していた（昭和37(1962)年改正前の公職選挙法第87条の2）。

しかしながら、首長と議会が対立している場合などには、首長が自ら信を住民に問うための方途を設ける必要があるという理由から、昭和37(1962)年の公職選挙法の改正により廃止されており、その際に、当該選挙の当選人が、辞職首長の再立候補者であるときは、その者の任期は、当該選挙がなかったものとみなして同法第259条を適用し、その者の任期は残任期間とするという任期起算の特例制度（公職選挙法第259条の2）が設けられたという経緯がある。

失職首長の再立候補は、議会の不信任議決という他律的な要因により失職するものではあるが、議会の不信任議決を受けた首長には、議会の解散権を行使するか否かについての選択の機会が与えられており、また、議会の不信任議決による失職期日到来前において辞職の申出をすることもできるのにあえてこれらの途を選択せずに失職したのであるから、失職首長の再立候補者が当選人となった場合にも、その者の任期は残任期間とするという任期起算の特例制度を適用すべきという主張もあり得る。

しかしながら、任期起算の特例制度は、本来首長の自発的意思による恣意的な辞職を抑制する趣旨であり、これを失職首長の再立候補者について適用するには無理があるのではないかという意見が支配的であった。

### 3 議会、議長及び事務局の権限

#### (1) 意見書等について

改革 ⑱

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

## (現 状)

地方自治法第99条で規定されている意見書は、当該自治体の公益に関して議会が関係行政庁等に対して行う意思表示である。議会の住民代表機関としての役割を発揮するため、採択した請願を基に案文が作成される例も多く、また住民総意の反映を目指して全会一致を先例とするなど、議会内において議決のために懸命な努力が行われている。しかしながら、それを受け取った関係行政庁等からはなんら対応について報告がなされていないのが実態であり、これは民意の軽視である。

## (改革の趣旨)

意見書の内容がどのように国の施策に反映されたか、関係行政庁等の対応について、少なくとも請願法第5条(「この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。」)と同様の誠実処理義務規定を地方自治法に設ける。また、内容及び要求により関係行政庁等に回答義務を課する方法も検討すべきである。

なお、地方議会自身も、意見書の内容をより精査するとともに、議決した意見書の処理経過のフォローを行うなど議決内容を実現するための方策を模索すべきである。

上記以外に検討すべき項目は次のとおりである。

- 1) 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を義務付ける必要がある。

首長、議長の連合組織の国への意見申出制度については平成5(1993)年に地方自治法の改正(地方自治法第263条の3)で制度化されたが、意見申出は平成6(1994)年9月の「地方分権の推進に関する意見書」が唯一の例である。

首長、議長の連合組織は、自治体の意見反映のため、より積極的な制度の活用自ら努める必要があることはもちろんであるが、制度上改善すべき点



もある。平成11(1999)年の地方自治法改正により内閣の回答努力義務等が追加されたところであるが、さらに自治体の意見が確実に反映されるよう、現行の申出に対する内閣の回答についての努力義務規定を義務規定とし、回答を広く一般に公表する制度とすべきである。

また、同申出制度を実効性あるものとするために、三位一体の改革の中で実現した「国と地方の協議の場」を制度化し、申出の内容を議論する受け皿を確保すべきである。

なお、先の地方制度調査会答申においても、意見申出制度を踏まえ、地方自治に影響を及ぼす施策の企画または立案の際、各大臣は関連する資料を添えてその内容を首長、議長の連合組織に通知することを制度化すべきであること及び既存の法令・制度についても意見申出制度を活用することにより自治体の意見を反映することが指摘されている。

## (2) 議会内における発言の議会外無答責

議会内における議員の発言について、議員は住民に対して責任を負うことを自覚すべきである。

憲法第51条では国会議員の免責特権が規定されており、同じ言論の府でありながら地方議会には制度の適用はない。本制度は16世紀のイギリスにおいて議員の発言について国王による干渉を受けることがないよう議長が国王に対して請願を行ったことを端緒として歴史的に確立されたものである。また、司法権に対する制約であるので諸外国においても憲法で規定されている。

地方議会においても、同様の制度を導入すべしという意見もあるが、現在の地方議会で言論が弾圧されるという事象が起り得るとは考えられず、また、国会においても、個人に対する誹謗中傷までも免責することは国民世論が許さないであろう。

むしろ、議員は、議会内における発言が民事刑事の責任追及、つまり、裁判所による責任追及を「免責特権」的に免れるとしても、最終的には発言は住民に対して責任を負い（対住民直接答責性）、選挙等で政治的な審判を受けることを自覚し、発言に留意すべきである。

### （3） 議長、事務局の権限

#### 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

#### （現 状）

平成16(2004)年の行政事件訴訟法の改正において、抗告訴訟の被告適格の簡明化の観点から、被告適格者を原則として行政庁から国または地方公共団体に改めることとされたところである。その際、議会の自律性の観点から「普通地方公共団体の議会又は議長の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟については、議長が当該普通地方公共団体を代表する。」（地方自治法第105条の2）こととされ、地方自治法に關係規定が整備された。

行政事件訴訟法の改正に伴い、「国の利害に關係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律」において、行政庁がその指定する職員(指定代理人)に行わせることができる訴訟の範囲に、当該行政庁の処分または裁決にかかる国を被告とする訴訟も追加される(同法第5条第1項)など、規定の整備が行われた。

#### （改革の趣旨）

実際に訴訟を遂行するに当たっては、国においては「国の利害に關係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律」において指定代理人制度が明定されており、首長については地方自治法第153条において職員への事務委任が規定されている。しかしながら、地方自治法第153条は「普通地方公共団体の長」のみに適用され、議長については、訴訟事務についての委任規定が存しないことから、実際の訴訟遂行に支障を来すこととなる。そこで、議長の訴訟遂行に当たっての事務委任規定を創設し、現行制度を補完する必要がある。

## 改革 ②

### 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

#### (現 状)

議員が秩序違反の行為をしたときは、議員定数の8分の1以上の議員により懲罰動議を議長に提出することができるが、議長職権による懲罰発議権は、欠席議員に対し議長が招状を出しても正当な理由なく出席しない場合のみである(地方自治法第137条)。議員に認められている懲罰動議提出権は、秩序違反行為ならばどのような事件であっても対象となるが、議長職権による懲罰発議権は限定されている。

#### (改革の趣旨)

議長の議事整理権、秩序維持権の実効性を上げるため、議員が懲罰動議を提出する以前に、議長が職権で懲罰発議できるようにすべきである。なお、議長は懲罰発議権を軽々に発動すべきではないことは当然である。

上記以外に議長、事務局の権限強化のため検討すべき項目は次のとおりである。

- 1) 正副議長が選挙されるまでの間における職務執行権者を明確にする必要がある。

現行制度では、一般選挙後、正副議長が選挙されるまでの間及び正副議長ともに事故あるときは、年長の議員を臨時議長として議長または仮議長の選挙を行うこととされている(地方自治法第103条第1項、第106条第2項)。臨時議長の職務は、あくまで議長または仮議長の選挙に限定されており、このことから、年長とは、会議に出席した議員の中の最年長議員を指すこととされている。首長については、職務代理者の規定(地方自治法第152条)があるが、正副議長がともに欠員または事故あるときに議長の職務を代行する者についての一般的な定めがない。

正副議長の専権とされている議会の情報公開条例に基づく開示請求の受

理及び処理、職員、特に事務局長の任免、知事の退職の申出の受理ならびに今回地方自治法の改正で認められる議長の臨時会招集請求などは、一般選挙後など正副議長とも欠けている場合には、権限を有する者がいない状態となる。このことから、一般選挙後等、正副議長が選挙されるまでの間における職務執行権者を法的に明確にする必要がある。

なお、各議会においては、一般選挙後の臨時議長の議事日程作成範囲は議長選挙だけとされており、会議録署名議員の指名、副議長の選挙、会期の決定等は議長が議事日程の追加で行うべきものとされているが、わかりやすい議会運営のため、臨時議長の議事日程作成を議長が行うべき案件にまで拡大するべきである。

2) 議長のリーダーシップ強化のため、それを補佐する事務局、特に事務局長の身分、権限を強化する必要がある。

二元代表制において議会のリーダーとしての議長の責任は重いものがある。併せて、それを補佐する事務局、特に事務局長は重要な役割を有している。しかしながら、事務局長の人事は執行部人事と一体となってしまうことから、短期で交替する例が多く、議長任期よりも短いこともまま見受けられる。

議長に対する助言者である事務局長の権限強化のためには、在職年数を長くし議会事務局でその職を全うすることができるようにするとともに、例えば、事務局長に国会の衆・参両院の事務総長が有する正副議長の不在時における事務処理権限を付与するなどして、その地位を高めることを検討すべきである。

また、議長の人事権により職員を議会として独自採用する方途も検討すべきである。なお、その際、能力向上、人材登用の観点から執行部との人事交流制度の活用を図ることも検討すべきである。

## 4 議会の運営改革

### (1) 本会議及び委員会の審議・審査(調査)の活性化

#### 改革 ②

#### 委員会への説明員の出席要求を可能にせよ

#### (現 状)

委員会への説明員の出席については標準委員会条例に手続き規定が定められているのみであり、地方自治法第121条が定める本会議への説明員の出席義務に準じた規定は存在しない。このことから、委員会への説明員の出席は必要ないと解釈が生じる可能性がある。

#### (改革の趣旨)

都道府県議会では委員会が審査の中心になっていることから、議案審査の充実を図るため、委員会が必要と認める場合には説明員の出席を求めることができることとすべきである。なお、委員会活動のうちの所管事務調査については、議員同士の自由討議を積極的に行う運営とすべきである。

上記以外に本会議及び委員会の審議・審査(調査)の活性化のため検討すべき項目は次のとおりである。

#### 1) 議員同士による審査・調査による政策提案の方途を講ずる必要がある。

議会の政策提言機能を発揮するためには、首長から提出された議案審査だけでなく、議員同士が論議し、決議等の形で首長に提言することが求められる。そのためには、議員同士の自由討議を本会議・委員会を問わず積極的に実施すべきである。この点について答申も、「議会審議に執行機関側が出席するのが通例となっているが、議員同士による議論をより積極的に推進すべきである。」としているところである。

2) 公聴会、参考人制度をより活用する方途を講ずる必要がある。

民意吸収の手段として委員会には地方自治法により公聴会制度や参考人制度が設けられており(地方自治法第109条第4項、第5項)、答申においても、「民意を直接聴取し、議会を活性化する手段として公聴会、参考人制度の活用が期待される。」とされているところである。しかし、同制度においては、委員は公述人や参考人の意見に疑義があれば質疑をすることができるのに対し、公述人や参考人は委員に対し質疑をすることは認められていない(標準委員会条例第25条、第26条の2)。

公述人や参考人の意見をより委員会審査に反映させるため、現行の制度では認めていない委員に対する公述人、参考人の質疑を認め、自由討議を行うこととすべきである。

また、幅広く住民の意見を聴くため、参考人制度にも手続きを簡略化した公募制を導入することを検討することが必要である。

3) 委員会審査への住民参加を促進する方途を講ずる必要がある。

議会の住民代表機能から、執行部とは違う視点で、より住民の意見を反映させることが求められる。そのためには、ホームページの活用等による広聴の充実も一つの方法であるが、外国の制度に見られるように参考人等とは別に、住民に行政の問題点などに対して委員会で意見を発表する機会を設けることや、専門家を委員会審査に参加させることも検討すべきである。今回の答申を受けた地方自治法の改正により議案の委員会提出が認められることから、委員会審査における、広聴の充実を含めて住民参加促進の方途を講ずる必要がある。

4) 首長の行政報告を定例的に要請すべきである。

議会は住民代表機関として、当該自治体の行政運営の実態・問題点を議会

という公開の場で住民に明らかにする責務がある。

地方議会では1年のうち議会を開会している期間よりも閉会している期間のほうが長いという実態からも、議会は必要に応じて、現在、慣例的に行っている首長による行政報告を定例的に要請するなど積極的に活用すべきである。

## (2) 請願審査の充実

### 改革 ⑬

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

#### (現 状)

請願権は憲法で定める国民の権利であり、それに基づき請願法第5条は、「官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。」と規定している。地方議会への請願は地方自治法で定められているが、同法には請願の採択手続きしか定められておらず、誠実処理義務など処理の基本方針についてなんら規定がない。

#### (改革の趣旨)

請願の誠実処理については、審議する議会にも、送付された執行部にも責任と義務がある。議会は、現地調査や請願者からの願意聴取などを実施し、願意の正確な把握に努める必要がある。採択した請願は執行部に送付されるが、議会は、地方自治法第125条の規定を活用し、積極的に請願の処理経過及び結果の報告を求め、願意の実現に努める必要がある。

送付を受けた執行部については、現行制度では請願法のような誠実処理の義務規定が存在しない。国の制度では、「内閣は、前項の請願の処理の経過を毎年議院に報告しなければならない。」(国会法第81条第2項)という規定があるが、同様の規定を設け、執行機関の処理責任を制度化すべきである。

上記以外に請願審査の充実のため検討すべき事項は次のとおりである。

- 1) 閉会中に受理した請願は、閉会中でも委員会に付託できるようにすべきである。

住民の請願権確保の観点から閉会中に提出された請願を議長は受理することができるかとされているが、委員会に付託することはできないとの解釈がとられている。しかしながら、速やかな願意実現のためには一刻も早い審査の開始が必要であるので、閉会中に受理した請願を議長は委員会に付託できるようにすべきである。

### (3) 会期制の見直しと議会の自主的活動の展開

- 1) 委員会の所管事務調査活動の充実

会期中の委員会日程は、現在議案審議を中心に設定され、所管事務にかかる委員会活動はあまり行われていないのが実情である。所管事務にかかる独自かつ不断の調査活動が議案審議を深めることにもなるので、会期中の委員会において所管事務調査を行う委員会日程を積極的に組むことを検討すべきである。

- 2) 閉会中の継続審査・調査の積極的活用

閉会中における委員会活動の活性化を図るために、委員会の閉会中継続調査事件を幅広く設定しておき、閉会中に重要な事件について委員会で協議することとすべきである。

その場合、執行機関の説明中心主義から脱皮することが肝要であるが、そのための具体的な方途としては、事務局の調査機能充実を図ることもさることながら、委員派遣制度を活用し、当該団体内の地域に委員または委員会が出向き実情調査を積極的に行うことが必要である。また、閉会中継続調査事件を幅広く設定しておくことにより、閉会中の突発的事件についても事実上



議会として対応することができ、住民に対して議会活動を顕在化させることになる。

### 3) 会期制の見直しと運用による対応

会期制度が議会の積極的な活動を阻害しているとする意見もあり、会期制度そのものの見直しを検討する必要もある。例えば、会期制度を採用せず毎週定例曜日に議会を開催する定例日開催方式や、現在の会期制の中で定例日開催方式を併用することも考えられ、その選択は各議会の判断に委ねることができるようにすべきである。

また、当面上記1)、2)による活動の実績を積み重ねていくべきであるが、将来的にはこのような活動実績の結果として、会期日数の増加や閉会中活動の常態化が顕著となる状況に対応し、あらかじめ議会が長期の会期を議決し、必要なときにいつでも会議等を開き活動できるような運用も検討すべきである。

## (4) 傍聴環境の整備

地方自治法第130条第3項は、「議長は、傍聴人の取締に関し必要な規則を設けなければならない。」と規定しているが、今回の地方自治法の改正で「取締」という文言は削除され、「議長は、会議の傍聴に関し必要な規則を設けなければならない。」とされることとなった。各地方議会は、既に傍聴規則から「取締」という文言は削除しているが、今回の改正はこれを追認するものである。

傍聴環境の整備のため検討すべき事項は次のとおりである。

- 1) 傍聴環境向上の観点から、既に多くの議会で実施されている審議対象議案の概要、質問・質疑の要旨等の配付等を積極的に進めるべきである。
- 2) 休日・夜間議会の積極的開催が地方制度調査会で提言されているが、圏域の広い都道府県では必ずしも有用な手法とは思えない。情報化の一環として

のテレビ放映やインターネット中継（本会議、委員会）等の手法と併せて、その必要性、可能性を検討すべきである。

また、都道府県の場合は、県庁所在市以外での議会開催も検討すべき課題であるが、議場の確保や経費面の課題もあり、当面は委員会の県庁所在市以外での開催について検討すべきである。

- 3) 傍聴の自由度を高めるため、委員会の原則公開を推進することが必要である。また、標準傍聴規則が規定している傍聴に当たっての住所、氏名、年齢等の記載を不要としている例も見られるので、傍聴規則において傍聴規律を阻害しない範囲内でこれらを廃止することを検討すべきである。

## (5) 会派・政党のあり方

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を明確にする必要がある。

都道府県議会では会派が議会運営の中心となっているため、事務局の補佐も会派への補佐が主要な事務となっている。しかしながら、会派は政治的な主張によりまとまっている団体であることから、補佐事務も政治的な色彩を帯びることとなり、公務員の中立性の観点から関与が問題となる例も予想される。会派活動への議会事務局の関与について何らかのルールを設けることが望ましいが、条例や会議規則で一般的なルールを設けることは難しいことから、それぞれの議会の判断によって、会派活動への議会事務局関与の規準を設けることが適当である。

会派の位置付けについても、各議会によって会派活動の実態が異なることから、根拠規定の置き方を含めて議会の自律的判断によって位置付けることができることとすることが適当である。

## 5 議員の新たな位置付け

「I 2 第28次地方制度調査会答申(議会関係)について」(13、14頁)で述べ

たように、中間報告は、議員が住民の選挙によりその職に就任するということに着眼し、議員を「公選職」として位置付け、それにふさわしい位置付けと処遇を考えるべきであることを提案したが、答申は引き続き検討事項としたところである。

公選職の制度理念は、一般職や委員とは異なり、住民の直接選挙により選任される政治家であり、住民自治の受任者としてそれにふさわしく位置付けるべきである。具体的には、一般の職員と同様の意味での狭義の勤務時間で捉えるべきではなく、信託された責務を果たすための普段の調査研究、住民との意思疎通のための活動などを含めて捉えるべきであり、その意味では現行の公務員の概念とはまったく異なるものとして位置付けるべきであるとするものである。さらに、首長の担当事務や委員の職務権限のように議員の権限は限定されておらず、また限定できないことも配慮されるべきである。

今後、具体的に制度設計を考えるに当たっては、従来の議員の位置付けや職務実態など歴史的な経緯あるいは、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（給与的なものとするか報酬的なものとするのか。その他議員活動に要する経費を支給するかどうか、支給するとすればどのような形で支給するか）等多くの課題について検討する必要がある。

なお、公選職の議論に当たっては、議員のほか首長についても同様の検討が必要である。

## おわりに

平成16年4月に全国都道府県議会議長会が本研究会を設置して以来、22回にわたり研究会を開催し、調査研究を進めてきた。

中間報告及び本報告のとりまとめにより、全国都道府県議会議長会の本研究会設置目的である、

- 都道府県議会制度のあり方に関する基礎的な調査研究を進めて、その結果によって都道府県議会の機能強化に向けた方策に関する理論をあらためて構築し、第28次地方制度調査会に対して議会制度改革に関する提言を行うこと
  - 第28次地方制度調査会の審議動向に応じて必要な事項について調査研究を進めて、その結果に基づき今後の制度改革等に資するための提言を行うこと
- という要請にできるだけ応えるよう努力したつもりである。

本研究会としては、今後、第28次地方制度調査会の答申として反映された事項の早期実現はもとより、本研究会が提言したが十分な議論がなされるに至らなかった事項について、同調査会はじめ関係要路において引き続き前向きな検討が行われることを求めるとともに、運営改革については各議会はじめ関係者において、会議規則や先例等の見直しなど実務的検討を進め、一つでも多くの運営改革がなされるよう期待するものである。

なお、本研究会は、冒頭にも述べたように、第28次地方制度調査会の「地方議会のあり方」に関する審議に対応して、都道府県議会の機能強化に向けた方策に関し、主に議会制度の根幹的な事項について法的な理論構築を行うことを主眼として研究を重ねてきた。

議会の機能強化のためには、本研究会が二度の報告書で提言した事項以外にも、より運営実務レベルの制度改革課題、例えば㉞ 契約、財産の取得・処分の政令基準の廃止、㉟ 議員提出議案についての説明補助者制度の創設、㊱ 議員任期満了時の請願の自動継続、㊲ 請願の議員紹介制度のあり方—等いくつかの課題がある。

これらについては、本研究会で十分議論ができずに結論を得るに至らなかったが、

一応の検討を行っているので、今後各議会はじめ関係団体においてさらなる検討を加え、制度改革や実践的な議会の運用改革につなげることを期待したい。

また、地方議会改革に関する本格的な取組みはようやく緒についたばかりであり、今後、全国都道府県議会議長会は全国市議会議長会及び全国町村議会議長会とも連携を密にし、改革の推進を強く国に対して要請していくことを期待したい。

最後に、研究の参考に資するため都道府県議会議員を対象に、慶應義塾大学21 COE「多文化世界における市民意識の動態」プログラムの全面的協力を得て、中間報告で提言した17項目の改革事項に対する考えや地方議会議員の役割・実態等に関する意識調査をお願いしたが、ご多忙の中ご協力いただいた議員ならびに事務局の関係者に対しあらためてお礼を申し上げます。

# 参 考 資 料

今こそ地方議会の改革を

— 都道府県議会制度研究会中間報告 —

## 目 次

はじめに	1
<b>I 地方議会改革の基本的な考え方</b>	<b>3</b>
1 いま、なぜ地方議会のあり方を問うのか	3
2 地方議会を捉え直す基本的な考え方は何か	5
3 地方議会はまず自己改革を進めるべきではないか	6
4 制度改正をどのような視点で進めていくか	8
(1) 自主性・自立性の確保	9
(2) 首長との均衡ある関係の構築	9
<b>II 地方議会の住民代表機能をどのように充実強化するのか</b>	<b>11</b>
1 合議体としての多様性の発揮	12
2 民意の吸収	13
3 説明責任の確保	15
<b>III 議会の自主性・自立性確保と権限強化</b>	<b>17</b>
改革① 議長に議会招集権を付与せよ	17
改革② 閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃せよ	19
改革③ 議会の内部機関設置を自由化せよ	20
改革④ 議決権を拡大せよ	22
改革⑤ 調査権・監視権を強化せよ	23
改革⑥ 議会に附属機関の設置を可能にせよ	25
改革⑦ 議会事務局の機能を明確化せよ	27
改革⑧ 議長に議会費予算執行権を付与せよ	27
改革⑨ 議長に議会棟管理権を付与せよ	28
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	29
改革⑪ 委員会にも議案提出権を付与せよ	30
改革⑫ 常任委員会への議員の所属制限を撤廃せよ	31
改革⑬ 議長による委員会委員の選任の特例を認めよ	31

IV	議会と首長との関係	33
	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	33
	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	35
	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	36
V	議会と住民との関係—住民投票制度	37
VI	議員の位置付けと定数	39
1	位置付けの見直し	39
	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	39
2	議員定数	42
	〈今後の検討のための参考資料〉	44
	(1) 「道州制のあり方」と地方議会について	44
	(2) 議会の首長不信任議決と首長の措置について	44
	(3) 比例代表制について	45
	(4) 都道府県議会議員の選挙制度について	46
	(5) 会派・政党の位置付けについて	47
	(6) 人事同意制度について	48
	おわりに	50



## はじめに

わが国の地方自治制度は、執行機関である首長と議事機関である議会の議員の双方を住民の直接選挙にかからしめるといふ、いわゆる二元代表制を採用し、地方議会はその一翼を担うものとして位置付けられている。しかしながら、地方自治法制定後50数年が経過し、議会と首長の関係あるいは議会にかかる制度・運営が実態にそぐわなくなっており、加えて、分権改革の進展により、執行機関を監視し政策を提案する地方議会の役割と責任は、従前に比較し格段に増大している。

こうした状況を踏まえると、今後、二元代表制の下で、地方議会が住民の代表機関として役割を十分に果たしていくためには、議会にかかる地方自治法の制約的規定の緩和、さらには議会と住民の関係のあり方等、地方自治制度全般にわたる見直しが必要となっている。

そうした中で、第28次地方制度調査会が、地方議会のあり方をほぼ全面的に審議することになった。これは、全国都道府県議会議長会が従来から要請している議会の機能強化にかかる制度改革の実現を図る好機の到来であり、これまでの要望事項にかかる理論構成を確かなものとし、より説得性の高い改善・改革案を提示することが必要となった。

そうした要請に応えるべく、本研究会は、平成16年4月に、全国都道府県議会議長会から今後の都道府県議会のあり方についての調査・検討を依頼された。

4月23日に第1回会合を開き、以後、地方議会の現状と課題について自由討議を行い、研究の方向性について議論した。その結果、分権時代において真に機能し得る地方議会の実現のための諸課題について研究することとし、まず、議会の住民代表機能のあり方及び議会自らの改革すべき方向性等について検討し、その上で、議会の機能強化を図るために必要な制度的改正、とりわけ、住民代表性をより高めるために必要な議会活動の活性化に資する改正等について主に理論的な面を中心に研究を行うこととし、以後、毎月1回開催し、11回の会合を重ね鋭意検討を行ってきた。

この間、いくつかの県へ赴き、議長及び知事から意見を伺った。

また、平成17年2月23日には、全国都道府県議会議長会の役員との意見交換ならびに事務レベルでの検討会が行われ、その他議会関係者から寄せられた意見をできるだけとり入れることとした。

以下は、本研究会の議論の結果として得られた改善・改革内容を「中間報告」の形で提言するものである。

平成17年3月18日

都道府県議会制度研究会

- 大 森 彌（座長・千葉大学法経学部教授）  
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 地方議会改革の基本的な考え方

### 1 いま、なぜ地方議会のあり方を問うのか

歴史をたどれば、府県に直接公選の議員からなる府県会が設置されることとなったのは、明治11(1878)年であった(府県会規則)。それ以前から設けられていた府知事・県令の名称が知事に統一されたのは明治19(1886)年である。知事は、内務大臣の指揮監督に属する国の地方官であった。その知事が直接公選になったのは昭和21(1946)年であり、都道府県にも、今日に至る二元代表制が採用されたのである。しかし、その公選知事は、いわゆる機関委任事務の執行者として、国の包括的な指揮監督の下に置かれることとなった。

議会との関係における機関委任事務制度の特色は、国の機関としての首長が、住民の代表機関である議会の関与を排除し、住民への責任を回避できる点にあった。国は、公選知事を国の機関に指定することにより、都道府県事務の画一的な実施を図ろうとしてきたのである。これこそ、まさに明治以来の「官治システム」の根幹を成すものであった。

平成12(2000)年4月の地方分権一括法の実施によって、機関委任事務制度の廃止に成功したことは、機関委任事務と知事(執行機関)優位の下に運営されてきた都道府県政の一大転機をもたらすものであった。この第1次分権改革が都道府県議会にとっても画期的な意義は、機関委任事務制度の廃止により、都道府県議会が住民の代表機関として本来果たすべき機能を発揮できる制度上の可能性を開いたことであったといえる。都道府県の事務は、原則としてすべて、都道府県議会の審議・決定に付されることになったからである。その結果、議会の役割は、増大、拡大しただけでなく、その役割をあらためて再確認し、その遂行の質的な充実も求められることとなった。

こうして、新たな分権時代を迎えて、都道府県議会をはじめとして地方議会は、その活動を拡充させることとなったが、それゆえにまた、これまでの活動のあり方を再検討する必要に迫られることとなった。地方分権推進委員会の第2次勧告

(平成9(1997)年7月)は「地方議会の活性化」を提言し、地方議会にも関心を寄せた。しかしそこでは、地方議会はいまだ「地方行政体制」の一部とみなされ、必ずしも首長と並ぶ住民の代表機関として正当な位置付けを与えられていなかった。

日本国憲法第93条第1項には「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」とある。議事機関とは、住民から直接選挙される議員(代表者)からなる合議体であり、自治体の意思決定にかかわる政治の機関であって、行政の一部ではない。地方議会の現状と課題は、この基本認識に立って検討されなければならないと考える。

分権改革の進展により、知事・市町村長も「官治システム」から開放された。知事の中には、いち早く新たな時代に対応し、住民の代表機関としての存在と意義を積極的に示そうとして、住民の意見を直接聴くため、パブリックコメントの実施、メール・ファックスによる意見募集、審議会の活用などの手法を取り入れ始めている。都道府県議会も、やや遅れをとっているものの、もう一つの住民の代表機関としてその本来の機能を果たすため、活動の活性化を目指し、運用と制度両面の改革に乗り出し始めている。

地方議会は、施策の執行・実施だけでなく、その企画立案に当たる首長に比べて、ともすれば住民から頼りにならない、遠い存在として見られがちである。残念ながら、議会の活動実態に関する住民の理解が高いとも、またそれへの期待が大きいともいえない面が少なくない。新たな時代を迎え、地方議会は、執行機関の施策展開を促し、その実施を監視することにとどまらず、多様な民意を表現・代表するとともに、対立する民意の調整においても重要な役割を担うことにより、住民自治の充実強化を推進していくことも期待されている。そのための運用上の工夫や制度づくりも新たな課題となっている。

このように地方議会のあり方が問われ、しかも、税源移譲などさらなる分権改革が期待される中で、第28次地方制度調査会が「地方議会のあり方」を審議項目としてとり上げたことは、われわれの問題意識と共通するところがあり、その審

議のゆくえが注目される。地方議会としても、住民の負託に応え、いかにその役割にふさわしい責任を果たしていくか、その制度と運用の両面について本格的な改革の意思と具体的な提案を示さなければならない。

## 2 地方議会を捉え直す基本的な考え方は何か

わが国の地方自治（一定の地域における住民とその代表機関の自己決定権の行使活動）における政治形態の特色は、首長と議会がそれぞれ別個に直接住民によって選ばれるという二元代表制をとっている点にある。議会と首長は、住民の代表機関としては対等であり、緊張関係を保ちつつ協力して自治体運営に当たる責任を共有している。

それにもかかわらず、機関委任事務制度による「官治システム」の下で議会の権限が制約され、制度上も運用上も首長・執行機関優位の体制が続き、住民の代表機関としての議会の存在と役割は必ずしも尊重されてこなかった。議会側も、自らその役割を限定的に考えがちな面があったといわなければならない。

こうした体制と考え方を克服していくためには、次のように、独任の首長との対比における地方議会の役割を、あらためて整理・確認しておく必要がある。

- ① 複数の議員により成り立つ合議体であることから、審議の場に住民の多様な意見が反映されやすく、民意を顕在化させるというフォーラムとしての機能を担っていること。
- ② 議会審議を通じて合意形成を図り、地域社会にまとまりと方向性を与えるという民意調整の機能（コーディネーターとしての機能）を担っていること。
- ③ 首長を中心とした執行機関の活動を、民主・公平・能率の確保という観点から監視・是正することを通じて、執行機関牽制の機能を担っていること。

住民代表機能において知事との相違は、地方議会が多様な民意を表現・代表できることである。多様な民意を背景として、地方議会は首長に対して監視・批判・修正・代案の提示といった抑制均衡の機能を果たすことが期待されている。その

際、地方議会と首長との関係には、国会と内閣の間に見られるような与野党関係は、制度上は存在しないことに留意すべきである。地方議会と首長はそれぞれ住民の代表であり、対等な関係にあることを再認識する必要がある。

そのような前提に立って地方議会の機能を考えると、以下の点が重要となり、その充実強化に向かって改善・改革方策を考えるべきである。

第1に、首長に対する監視機能である。これは執行権者としての首長を牽制し統制する機能であり、現行制度においては100条調査権、検査・監査請求権、質問・質疑権等により発揮される。

第2に、議会は質問・質疑権の行使を通して首長の政策を引き出し、首長の政策を修正し、代案を提示する機能である。これは、首長の執行権に対する、いわば民意に基づくアクセルとブレーキに例えることができる。

第3に、政策立案機能である。首長と対等な代表機関として、民意の調整の結果を独自の政策提案として表明することも必要である。それは、議員提出条例として結実する場合もあるし、修正案の提出、質問・質疑における政策提案の場合もあり得る。政策提案の前提として必要なのは、議員同士の議論（「熟議」）である。議論により民意の所在が確認・発見され、多様な意見を調整して合意形成に至ることにより、議会としての政策意思を示すことになる。

議会は、複数の議員の合議体であることから、議論を重ねて結論を出すまでには一定のルール・手続きの下で相応の時間を要する。しかし、それこそが多様な民意を代表する議会の持ち味である。議会は、徹底した議論から現実的な妥協策を探ることができる。そうすることにより、広く住民に問題点を明らかにし、住民の関心を喚起し、その理解と参加を得ていくという、議会本来の機能を果たしていくことが可能となる。

### 3 地方議会はまず自己改革を進めるべきではないか

「地方議会の活性化」が打ち出されて以降、全国で、地方議会自ら以上のような諸機能を活発化する工夫と努力を重ねてきており、例えば次のような改善を行

い始めている。

監視機能の面では、議会審議における質問・質疑については、一問・一答方式の採用により質問と答弁の関係を明確にし、問題点を住民に明示する工夫がなされている。また、対面式演壇も導入されているが、その目指すところは、知事をはじめとする執行機関との間に緊張感ある関係を築き、本会議を通じて徹底的な政策決定にかかる議論を行うことである。

さらに、決算審査の迅速化も推進され、その結果を次年度予算案にかかる議会審議へ反映する試みも広く行われており、予算決算特別委員会の設置により予算・決算を総合的に審査、調査する仕組みの導入、決算行政評価特別委員会の設置による行政評価の導入も行われている。

政策立案機能の面では、委員会審査の結果としての議員提出条例の提出、議員同士が討論する政策討論委員会の設置等が既に行われている。

しかし、このような工夫と努力にもかかわらず、地方議会の活動が住民の期待に十分に答え、また住民に十分認知されているとはいえない。特に都道府県の場合は、事務そのものが管理的なもの、連絡調整的な性格の強いものが多く、さらに広域であることから、基礎自治体である市町村に比べれば住民との距離は遠くなりやすい。また、知事の名前は知っていても議長の名前や議事堂の所在そのものも不確かである住民は少なくないと思われる。

議会は、相互に対等な多数の議員からなる合議体であり、独任の首長に比べて住民にその活動をアピールすることが不得手である面も否定できない。しかし、住民代表機能を前提として監視機能、政策提案機能を十分果たすためには、住民のバックアップがまず必要である。そのためには、4年に一度の選挙期間だけではなく、議員の活動が住民にわかりやすく、かつ見えるようにする努力、さらには議会に住民を引きつける試みも必要である。

そのためには、まず議会・議員自ら、これまで当然と考えてきた議会審議のあり方や習慣・慣例を見直し、自己改革の意欲と実行力を示す必要がある。例えば、

次のような問題提起に対して、各議会が取り組むことによって、議会活性化の真剣な姿を住民に示すことができるといえる。

議会審議の質疑に際し、あらかじめ質問内容を執行機関側に通告し、回答を準備させ、双方が用意された原稿を読み上げるといった慣習を改めるべきではないか、本会議や委員会において、執行機関抜きで、議員同士で討議し合意を練り上げるといったやり方をとつてもよいのではないか、首長提出の議案を可決するのが当然であるとせず、修正権を積極的に活用して議会としての意思をもう少し積極的に表現すべきではないか、これまでは議会が提出できないと考えられてきた予算を伴う条例案の作成も前向きに検討してもよいのではないか、議会の自主性・自立性確保にとっては、議会のリーダーたる議長や委員長の短期交代の慣例を改める必要があるのではないか。

住民の負託と信頼に応え、また、必要な制度の改正を国に求めていくためには、各議会自らが、これまで以上に運用面での改善・改革に乗り出していくことを強く期待されている。

#### 4 制度改正をどのような視点で進めていくか

地方議会の諸機能を十分に発揮するため、自助努力を前提にして、地方議会をさらに活性化していくために制度改正をどのような視点で進めていくのか。根本は、憲法で規定されている「議事機関」としての地方議会の地位の確立と首長との新たな抑制均衡関係の実現である。

従来、地方議会は行政体制の一部として扱われ、例えば行政改革や情報公開についても、執行機関と同列でその是非が語られてきた。しかし、憲法は地方議会を「議事機関」として位置付けていることを想起すべきである。

議事機関とは、審議し議決するために集まってきた代表者たちの合議体であり、当該自治体の意思決定の機関である。地方議会は、議事機関として住民の間に存する多種多様な利益関心や意見の分布を直接的に反映させ、審議過程において政策課題を提起し争点を鮮明にさせ、公開の審議を通じて広く住民にそれを知らせ



ることができる。その機能を地方議会が十分果たすためには、制度的な保障が与えられていなければならない。

### (1) 自主性・自立性の確保

その一つが自主性・自立性の確保である。自主性・自立性の確保は、今日においては、地域の多様な民意の調整を保障する機能として意義付けられるべきである。その核心は、地方議会が自己のあり方や権限行使等について自ら決定し得るということであり、運営の自律権、議会内秩序保持権、議会内組織に関する自己決定権、人事権及び規則制定権等から成り立っているといえる。しかし、現行地方自治法は、この議会の運営、組織に関し、過度の制度規制をかけている。本来、地方議会は、民意のより適切な反映という観点から、その地域に合った議会運営、組織を自らの責任によって構築すべきであり、またそのようになし得る制度的な保障が講ぜられるべきである。

### (2) 首長との均衡ある関係の構築

もう一つは、議会と首長との均衡ある関係の構築についての改革である。特に、地方議会の有する監視権の行使を有効に発揮するためには、議会と首長が対等者としての抑制均衡関係にあることが必要である。チェック・アンド・バランスは、まずバランスがなくては成り立たないというべきである。

しかし、現行制度では、議会と首長の関係は著しくバランスを欠いている。例えば、議会は憲法上で議事機関として位置付けられ、当該自治体の意思決定機関であるとされながら、実際には条例の発案権は制限され、ましてや予算案の発案権も有していないことに対し、首長は議案の専決権を有し、また拒否権に相当する再議権を有しており、実際の審議では、議会は首長の諮問機関的立場に置かれている。

議会と首長は自治体運営の車の両輪といわれながら、このようにバランスを失する、いわゆる跛行的体制となっており、議会は適切に牽制機能を発揮しにくい

制度となっている。地方分権の推進により、首長の執行権限は拡大している。地方議会にも、それに応じた権能が与えられてしかるべきであり、専決など知事が専断する制度には制限を加えるべきである。

地方議会が適正な監視機能を発揮し、政策を立案するためには、十分な情報が必要である。しかしながら現状では、地方議会が知事・執行機関と均衡・対等の立場を維持するに必要かつ十分な情報を有しているとはいえない。その是正のためには執行機関との情報共有は必要であるが、議会は議会としての立場からの情報収集を行うべきである。

そのためには、独自のスタッフを有し、シンクタンク的に情報を収集分析することも考えられるし、議会事務局の充実も当然必要となる。また、その情報収集・分析をどの段階、つまり議会として行うのか、会派・議員が行うのかという問題もあるが、お互いに補完的に行うべきであるとも考えられ、その際、会派・議員に対する制度的援助も必要となる。

議会が住民代表として機能し得るために必要な情報の収集源は、第一に住民である。広範で多様な民意の収集のための広聴活動の充実、住民との協働の途の模索が必要であり、改革の視点の基本は、民意をいかに適切に反映させることができるかに置くべきである。また、多様な民意を適切に反映させるためには、住民構成が議員構成に的確に反映されていることが必要であるが、現在の地方議会の議員構成は必ずしも年齢、職業等における多様な住民構成を反映しておらず、代表性に偏りがあるという指摘もあることから、多様な議員が選挙されるための選挙制度改革も視野に入れる必要もあるであろう。

本研究会は、以上のような基本的な考え方に立って、地方議会のあり方、地方議会制度の改正事項について検討を行った。以下、その具体的な検討結果と提案を述べることとする。

## II 地方議会の住民代表機能をどのように充実強化するのか

現行の地方自治制度では、自治体の議会も首長も住民の直接選挙によって選出されるという二元代表制をとっている。ただし、この二元代表制の下での首長は、事務執行権を有する独任機関として位置付けられていることから、多様な民意の把握には物理的に限界があり、その点で地方議会は、多数の議員から構成されている合議体として、多様な民意を表現し集約し、自治体としての意思を決定するというより住民代表性の強い機関であるといえる。議会にはそれに応じた役割を期待されているものと考えられる。

住民から見ると、事務執行権を有しない議会への要望・要求は、これを実現できる保証に欠け、しかも実現するまでの時間を要することから、従来、ややもすると、議会よりも事務執行権を有する首長に対する住民の期待のほうが勝りがちであった。このような中で、議会・議員には、首長と住民の間を取り次ぐ仲介者としてのその存在意義を発揮しようとする傾向が見られてきた。このような仲介活動は、事務執行権を欠く議会・議員が代表機能を果たすための苦肉の策であったともいえよう。このために多くの議員は、首長への仲介のアクセス経路を担保するためにも、議会において多数会派を形成しようとしてきたともいえる。

しかし、首長・執行機関に対する住民の参加が拡充することとあいまって、首長と住民が直結する傾向が見られ、その結果、議会と住民の疎遠、ひいては、住民の議会不信に発展しかねない状況さえ生じてきた。

その原因は、現行地方自治制度における議会と首長の権限配分のあり方や議会に関する制度にもあるといえる。しかし、議会と住民との関係を疎遠にしている要因はこれまでの議会運営にもあり、したがって、制度面での改革を図ることもさることながら、まずは、議会が自ら議会の住民代表機能のあり方を再認識し、その機能発揮に努めることが不可欠である。

現状の首長と議会の権限配分の下では、住民の要求が首長・執行機関に直接に向かいがちである。首長が住民参加と協働を積極的に進めれば、首長と住民の直接的な関係が強化されることになり得る。議会・議員には、このような首長と住民の直

接的な関係の強化を阻止する権能はないし、そうすべきものでもない。このような中では、議会・議員は、仲介者としての地位を守り続けようとするれば、首長と住民の直接的な関係に懐疑心を抱き、そうした言動をとりやすい。そうなれば、議会・議員が住民から敬遠されるという悪循環を招きかねない。このような事態が続くならば、議会・議員は住民から疎んじられ、住民に支えられる議会ではなく、国の法律制度にのみ支えられる議会という存在になってしまわないとも限らない。

このような悪循環を防止し、住民と議会との良好な関係を構築するには、議会自らが本来の役割を再認識し、民意を的確に反映できる各種方策を探り、現行制度下において可能な改革に努める必要がある。既に多くの議会で開始されている自己改革の努力を広げ、かつ加速化することが強く望まれる。

以下、そうした努力を促す意味で、議会の住民代表機能のあり方とその対応策について提言することとする。

## 1 合議体としての多様性の発揮

議会は直接選挙により選ばれる複数の議員により構成される住民代表の合議体であり、その意味で、独任の首長に比較して多様な民意を代表し得る立場にある。その立場を最大限に活かし、民意に基づく自治体運営を具体化することが議会の基本的な役割である。

議会は議員の合議体であり、個別議員の役割と議会の役割とは必ずしも同じではない。そこで、住民の代表としての個別の議員の役割と、住民の代表機関としての議会の役割とは、区別して議論する必要がある。また、住民参加と協働という趨勢の中で、首長と住民が直接的な関係を強める傾向がある状況を踏まえて、議員の役割と議会の役割とを再考する必要がある。

住民代表機関としての議会の役割は、既に、①民意顕在化の機能、②民意調整の機能、③執行機関牽制の機能の3つに整理したが、①については、首長のもとでも、住民参加や協働の回路を通じて多様な民意を吸収しつつあり、②について

も、首長は、こうして吸収された民意を踏まえた政策判断を通じて調整・統合の役割を果たしているし、③についても、住民の厳しい眼や批判を通じて、議会にも劣らない監視・是正の牽制を受けているともいえる。首長と住民の直接的な関係によって、議会に期待される民意代表の機能が相当程度に代替されているといわれかねない状況の下で、いたずらに首長と住民の直接的な関係を忌避しては、ますます議会の機能低下を招いてしまうおそれがある。議会もまた、住民の直接的な関係の構築に向けて積極的に打って出るべきである。こうした観点からは、議会・議員の役割は、おおよそ次のように整理することができる。

第1に、議会は、直接的に執行機関との関係をもって活動する住民団体を支援することである。議員自らは、住民の一員として住民活動団体を組織し、首長と住民との直接的な関係を構築することを、むしろ促進する役割を担うのである。それと同時に、議員は住民全体の代表者として、このような舞台に登場してこない民意を吸収し、意思決定に反映させる機能を果たすべきである。

第2に、議会における合意形成は、単に議員間の合意形成であってはならず、地域における多様な団体等の利害や意見の調整を可能にするものでなければならない。視野の狭い、筋の通らない内々の妥協のような意見の一致では、民意の調整機能は十分に果たせないというべきである。

第3に、住民との関係における首長の活動が民主・公平・能率の原則にかなうよう、監視・是正する機能を果たすことである。そのためには、議会を公平・中立な審議の場にすることが重要である。議員は、公開の場で堂々と論争し、しかも合意を形成していく過程で、特定の住民に対し首長が著しく偏った判断をしないように相互に注意し合い、議会をパブリック・フォーラムの場にふさわしいものとして維持する必要がある。

## 2 民意の吸収

議会が住民代表機能を果たすためには、その大前提として住民の要望・要請意向を把握しなければならない。そのための一つの制度として、現在、参考人、公

聴会制度がある。公聴会制度は、原則的には議会の議決事件について審査の参考とするため第三者の意見を聴くものであり、参考人は、より広く議決事件を離れて委員会の審査、調査の参考とするために委員会が自主的に意見を聴きたい者を選定できる制度であり、制度本来の趣旨と手続きに若干の相違がある。

しかし、両者はいずれも、委員会の審査の場に直接、利害関係人、学識経験者等議会及び執行機関関係者以外の第三者の出席を得て意見を聴き、その意見を委員会に反映させ、委員会の審査、調査の充実に寄与することを目的としているもので、広く住民の意見を委員会の審査、調査に反映させるための有用な手段である。

地方議会の運営実態を見ると、これらの制度はあまり活用されているとはいえない。議会は住民の直接選挙により選ばれた議員により構成され、議員は日常の議員活動により住民意思の吸収に努めている限り、議案の審査等についてあらためて住民の意見を聴く必要はないという主張もある。けれども、民意が多様化している今日、日常の議員活動で把握できる住民の声は量的にも範囲的にも限界があろう。また、地方分権の時代を迎え、議会が従来にもましてその役割を十分に果たしていくには、何より民意をその意思決定に反映させていく工夫を講じていかなければならない。そのためには、議員と住民の間もさることながら、議員の集合体である議会と住民の間にもより密接な関係を築いていく必要がある。

こうした観点から、さしあたり、

- ① 当初予算審議に当たっては、公聴会を開くか、または参考人を招請する
- ② 請願審査に当たって、できるだけ請願者等を参考人として招請する
- ③ 所管事務調査においては、学識経験者に限らず一般住民を積極的に参考人として招請する

など、公聴会、参考人制度を積極的に活用すべきであり、重要議案については公聴会や参考人の意見聴取を義務付けることも必要である。なお、その際は、住民の意見を審議に反映できるよう早い段階での開催が望ましい。また、公聴会等とは別に、委員派遣等により議会が地域へ機会あるごとに出向き、現状、問題点、対応策を明示するなどの活動も必要である。

さらに一步進んで、参考人等の意見聴取の際には、一方的に意見を聴くのみの運営ではなく、参考人と委員相互の質疑、討議などにより住民のより実質的な参加が可能となるような運営を工夫すべきである。さらには、住民が委員会の審議に加われる方法も検討すべきである。

具体的には、議会が行う政策提言について、参考人を招致した場合、意見聴取のみで終了するのではなく、政策提言活動が完了するまでその参考人に助言・協力を求めるなどするほか、自治会やNPOなど関係団体との間にも協働関係を構築するよう努めるべきである。

### 3 説明責任の確保

議会は異なる民意の調整の役割も担っている。この役割は、議員がそれぞれ異なる民意を吸収し、それをもとに審議を尽くし一定の合意を形成するというものである。議会がこの役割を果たすためには、民意の吸収にとどまらず、当該自治体の政策課題とその解決策について住民に対し説明するとともに、その理解を求める必要がある。

そのためには、議会の審議経過の公開や、議会を通じた執行機関の有する情報の提供などを積極的に行うべきである。具体的には、委員会の公開はもちろん、委員会の調査報告書を作成し、その中に執行機関の有する情報等を盛り込み、これを住民に公表するほか、議会が主催する議会報告会や特定テーマについてのシンポジウムや討論会など、住民との対話を中心とした意思疎通の機会を積極的に展開するとともに、シンポジウム等の報告書を作成し、住民にフィードバックすることが考えられる。

また、議会は議事機関ではあるが、議決をもってその機能が終了するのではなく、議決した事項をフォローし、その実状を住民に明らかにする責任がある。

例えば、請願についていえば、議会は請願を受理し審査する権限を有している。審査の結果、採択した請願は執行機関に送付し、その処理結果を求めるに過ぎない運営がなされているが、住民の要望である請願の具体化を執行機関にのみ任せるとはならず、議会として、より積極的にその実現方策を探る努力が必要である。

そのための具体策としては、例えば、請願に基づく条例提案など、請願の審査結果の実現のため議会独自の活動を進めるとともに、こうした活動を行う場合には、請願者の協力を求めるなどして、請願者との協働関係を構築するための議会独自の工夫をすることが考えられる。なお、請願の取り扱いについては、付託締切り期限を委員会開会日の前日とし、請願者に配慮することが望ましい。また、採択した請願は、首長から定期的に措置状況の報告を求めることも必要である。



### Ⅲ 議会の自主性・自立性確保と権限強化

現行地方自治法は、議会に関して詳細な規定を有し、その中には制約的な規定が少なくない。二元代表制の下で、地方議会が本来の機能を果たし、特に住民代表としての役割を果たしてその地位を確立していくためには、議会自らがその責任を自覚し機能充実を図っていかなければならないが、そのためには、地方自治法の議会にかかる権限制約的規定を緩和し、議会の自主性・自立性を高める必要がある。

そのような意味で、地方分権に対応し、議会についても自己決定、自己責任の原則を確立する観点から、議会の権限や運営等について一律、詳細に規定している現行地方自治法の見直しを行った。その結果に基づいて提言することとする。

#### 改革 ①

#### 議長に議会招集権を付与せよ

#### (現 状)

現在、地方議会の会議は定例会と臨時会があるが、会議の招集権はいずれも自治体の首長に専属している。

定例会については条例で開催回数を定めることとされ、首長はその回数を開催しなければならないが、その時期は、招集権を有する首長の判断であると解されている。

また、臨時会については、必要がある場合において事件を特定して開催することができるとされており、議員定数の4分の1以上の者から付議すべき事件を示して請求があった場合は、首長は招集しなければならないとされている。

しかし、付議すべき事件の要件としては、①法令により議会の権限に属するもの、②議員に発案権があるもの、③具体性、特定性が必要なものなどとする行政解釈が示されているほか、招集の時期はあくまでも首長の判断と解されている。

このような現行制度から、次のような問題がある。

(1) 議会と首長が対立している自治体においては、100条調査事件や、議員提出条例案などを付議事件とする臨時会の招集請求を行っても、首長が早期に招集しない場合があり、時機を失する結果、議会の住民代表としての監視、政策提案機能を阻害することがある。

(2) 議会の組織、構成に関する臨時会についても、首長に依頼することを要し、このため議会の活動能力具備が遅滞し、速やかに住民代表機関としての機能を発揮することができない場合がある。

(3) 具体的な付議すべき事件がなければ、臨時会の招集を請求できないことから、①議会の監視機能や提案機能を果たすために、県政上の重要課題について議員同士が議論する場を機動的に設定しようとしてもできない、②災害や大事故等県民の安全・安心を脅かす事態が発生した場合に、その対策について関係住民の意向を幅広く吸収し、議員同士の議論を行い提案することができない。

以上のように、議会の招集権が首長に専属していること及び臨時会の開催、招集請求要件に制約があることから、法令上認められた具体的な議案や選挙等の事件がないと臨時会の開催ができないこととされており、執行機関の報告を求め、当該自治体の事務に関する議員同士の討議のための臨時会の開催ができないという現実的な問題がある。

また、臨時会の招集請求要件について地方自治法が規定しているのは、4分の1以上の議員を要することと付議事件を示すことであるが、付議事件の範囲について示されているのはあくまでも行政解釈である。第1次分権改革の成果として、国の行政機関の通達などによる法解釈に自治体が拘束されるものではないことが明確になり、法の解釈権が対等となった現在、上記のような行政実例による解釈に拘束されることはないと解されている。

### (改革の趣旨)

住民の直接選挙により選出された議員で構成する議会が、住民代表機能を果たすために参集するのに、一方の代表機関である首長の招集行為を要するとする制度は、ともに住民の直接選挙により選ばれ、それぞれが対等均衡の関係に立ち、住民に責任を負うという二元代表制の理念に忠実である制度とはいえない面が

ある。

そこで、議会がその主要な役割である執行機関を監視し、政策を提案していくためには、何時でも自由に住民代表としての議員が参集し、住民の意思を吸収し、議員同士の討議・調査を行うことができる制度とする。

首長に招集権を専属せしめる制度は、戦前の府県制の時代からの制度を地方自治法がそのまま踏襲したものである。

定例会の招集については、議会と首長が正常な関係にあれば、議会の招集権が首長に専属する現行制度においても現実的な障害はないのであるが、二元代表制という制度趣旨からすると、自ら会議を開く権能が付与されていないのは大いに疑問であり、このことから、議会の招集権は一般的に議長が有することとし、臨時会の招集請求権を議員のほか首長に付与する制度に改めるべきである。

ただし、定例会は、予算や決算の提出者である首長によりその提出に併せて招集され、その審議も予算や決算という重要議案の審議を中心に行われているという実態があることから、例えば首長の予算提案権との関係などを考慮し、首長とあらかじめ協議する仕組みを導入することも考えられる。

なお、臨時会の招集請求があった場合には、一定期間内の議会招集を議長に義務付ける規定を設ける。

## 改革 ②

### 閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃せよ

#### (現 状)

わが国の議会は会期制度を採用しており、定例会及び臨時会のはじめに議会の議決で会期を定めることとされている。

議会は招集によりその活動能力を付与され、議会の議決により決定した会期中のみその活動能力を有し、閉会中は原則として一切の活動能力が失われる。

例外的に活動能力が付与されるのは、議会の議決により特定の事件を付託された常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会の当該付託された事件にかかる活

動に限定されている。

このような現状において、①常時活動している執行機関の監視ができない、②委員会は、あらかじめ付議された特定事件以外の突発的に発生した行政課題については対応できない、③会期中の委員会は付託議案の審議を中心とするため、所管事務についての論議ができないなどの問題がある。

### (改革の趣旨)

閉会中の委員会が自由に活動できるよう、制度を改正すべきである。

また、これまでの議会の機能は、予算や条例等を審議することが中心であったため、予算等の審議に必要な最低限の日数が会期として確保され、議会が当該会期中のみ活動能力を有することでなんら支障はなかったが、分権時代を迎えた現在、執行機関の監視や政策提案も住民から議会に期待される重要な機能となるため、議会の活性化の観点から現行の会期制度について再考する必要がある。

その場合、住民の審議への参加を得ながら、議員同士が当該自治体の事務について議論または調査することが議会本来の役割であることを十分認識し、執行部の説明・答弁を主体とした執行機関依存型の審査・調査のあり方を改めるべきである。

### 改革 ③

#### 議会の内部機関設置を自由化せよ

### (現 状)

地方自治法が議会内部の機関として設置できるものと規定しているのは、常任委員会、議会運営委員会及び特別委員会のみであり、それ以外は事実上の会議とされ、議会における正規の会議とはみなされていない。

しかし、多くの議会では、現実的な必要性から、各派代表者会議、議会広報委員会及び全員協議会等を開催することはあるが、正規の会議ではないことから、その意思決定の効果を正規なものとするために、あらためて委員会などで決定す

ることを要するなどの運用をしている。

また、地方自治法が常任委員会等を設置できるとしている規定をもって、それ以外の内部審査機関が設置できないと解すべきではないとの見解もあるが、「地方公共団体の議会は、法の規定している3種の委員会以外の委員会や会議を設置することはできないものというべきである。」旨の大阪高裁判決（平成16(2004)年6月30日）もある。

### (改革の趣旨)

自治体の組織は、地方分権の理念に照らして、その自律性に委ねるべきであると考えられ、現に都道府県の部の設置にかかる制限を撤廃したという経緯との均衡上、議会は二元代表制の下での一方の当事者であり、内部の組織・機構について地方自治法が関与し詳細に規定することには問題がある。

議会は、当該自治体の議決機関として位置付けられていることから、その事務にかかる内部の審査機関として委員会の設置は認められているが、議会が議決すべき事項の中には、議会自身の組織や自律機能にかかるものもあり、かかる事項についての審査を行う機関の設置が必要な場合がある。

こうしたことから、例えば、正副議長、各委員長、各会派代表者からなる議会の基本的な運営方針の協議のための機関、重要政策等の立案、調整のための基本政策協議機関、議員の政治倫理確立のための自律的審査機関等を含めた議会の内部機関の設置については、条例または議会の議決により設置できるよう制度を改正するとともに、議長と副議長は一体となって活動するので、議会運営委員会に副議長も出席できるよう制度を改正する。

なお、現在は常任委員会の設置数が少なく、結果として一つの常任委員会当たりの議員数が多くなっている。これは、合議体として審議するためには正当であるように見えながら、実は、議会の首長に対する弱体化を招き、ひいては、住民から期待されない議会を生み出している。第1に、各議員の専門分化が弱められている。第2に、多数議員が同一の委員会に所属することにより、議員相互間の

ライバル関係から、委員会としての強固な意思を形成して首長に働きかけることが困難になっている。住民からの期待に応えるためには、委員会の数を増大させるとともに、各委員会に所属する議員の数を減少させ、議員の専門性と首長に対する交渉力を増大させる必要があるという考え方もある。

#### 改革 ④

#### 議決権を拡大せよ

#### (現 状)

地方自治法第96条第1項は、自治体の意思決定にかかる議決事件として15項目を規定している。15項目については制限列举とされているが、同条第2項により、法定受託事務にかかるものを除き、議決すべき事項を追加することができる」とされている。

地方自治法第96条第1項第5号の契約、第8号の財産の取得・処分事件に関する政令基準についても全国一律となっている。

地方分権推進委員会の第2次勧告(平成9(1997)年7月8日)において、議会の機能強化の観点から、地方自治法第96条第2項の活用努めることとされ、これを受けて自治省は、「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」(平成9年11月14日)において、「議決事件の追加等議会の機能強化に意を用いる」こととした。

各都道府県においては、職員定数、退職手当、分限、証人等の費用弁償に関する事項などを議決事件に追加するとともに、基本計画を議決事件としているなど自主的取組みを推進している。分権改革の趣旨からは、地方議会の議決すべき事件の範囲は、第一義的には、法令に反しない限りにおいて当該自治体が決めるべきである。

#### (改革の趣旨)

地方自治法第96条第1項の議決事項の制限列举については、知事の担当事務を規定する地方自治法第149条が「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務

を担任する」という概括列举としていることも、均衡を失することとなっていることから、概括列举に改正する。

また、地方自治法第96条第2項により、法定受託事務にかかるものを除き、議決すべき事項を追加することができるかとされているが、法定受託事務についても条例制定権が認められたこととの整合性がとられていないため、議決事項とすることができることとする。

契約締結及び財産の取得・処分の議決事件にかかる政令基準による全国一律的規制をなくし、当該自治体の実状に即して、条例で自主的にそれらの金額や面積に関して定めることができるようにする。

## 改革 ⑤

### 調査権・監視権を強化せよ

#### (現 状)

議会の調査権、監視権について地方自治法で定められているのは、検査権、監査請求権、調査権である。その他、首長に対する監視制度として、公社等の財政状況報告、同意権、首長に対する不信任制度がある。いずれも、執行権に対する議会の民主的統制のための手段となっている。

#### (1) 検査権(地方自治法第98条第1項)

地方議会は当該自治体の事務について検査権を有するとされ、具体的には、執行機関から書類、計算書の提出を求め検閲することや、報告を請求し事務の管理、議決の執行、出納を検査することができる。

#### (2) 監査請求権(地方自治法第98条第2項)

議会は監査委員に対し、当該自治体の事務について監査請求し、その結果を請求できる。

#### (3) 調査権(地方自治法第100条)

議会の権限行使の中で、外部の関係人の出席、証言や資料の提出を求めて調査することが認められており、また、この調査権は地方自治法第100条に定められ

ていることから100条調査権と呼ばれ、調査を実効的に行えるよう罰則による強制力を有している。

#### (4) 公社等の経営状況報告

当該自治体が2分の1以上出資している公社等については、毎年度経営状況報告書が提出されており(地方自治法第221条、第243条の3、地方自治法施行令第152条)、また、監査委員の監査の場合、4分の1以上出資等をしている法人が対象となっている(地方自治法第199条第7項、地方自治法施行令第140条の7)。

現行制度では、個別の監視規定はあるものの、地方議会の監視機能を明定した基本規定が存在しない。そのため、執行権に対する地方議会の立場が不明確となっている。

行政のアウトソーシングが進む中、地方議会の監視機能が執行部とその部局に限定されている現状では、実質的に監視権の範囲が制限されることとなる。監視権の範囲を公社等外郭的団体にも拡充すべき問題がある。

調査権の実効ある行使のためには、証人の人権の配慮、臨床尋問制度の導入などが必要であるが、制度改正がなされていない。

執行権に対する議会の監視権については、議員提出条例により首長に対する契約、出資法人、公益法人及び補助金等へのかかわり方についてのシステムを構築し運用している例もあり、公金の支出、運用に対する監視は予算案・決算の審議においても可能であるが、現在の予算書の仕組みでは限界がある。

### (改革の趣旨)

#### (1) 議会の監視権の明確化

地方自治法には、議会の行政監視権能についての一般的規定がない。例えば、検査権、監査請求権、100条調査権の規定はあるが、これらは行政監視等のための手段についての規定であり、しかも極めて例外的になされる場合の規定であるので、地方自治法に議会の監視権についての基本規定を設け明確化する。

地方議会の監視権を明確に規定することにより、地方議会は、当該自治体の事務について執行機関に説明を求めるとともに、必要に応じて議決により議会としての意見を述べることができる。



## (2) 調査権の見直し

国会の国政調査権は、昭和63(1988)年に議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律が改正され、臨床尋問等調査権の充実と補佐人の選任等証人の保護が図られたが、そのとき地方議会の調査権については改正されなかったため、国政調査権に準じた法改正を行う。

## (3) 公社等に対する監視機能の強化を図るための制度の充実

当該自治体が2分の1以上の出資等をしている公社等について、現在、知事は議会に経営状況を報告することが義務付けられている(地方自治法第243条の3)が、これを監査委員における監査と同様、4分の1以上の出資等をしている公社等に拡大する。

## 改革 ⑥

### 議会に附属機関の設置を可能にせよ

#### (現 状)

現行制度上、自治体が当該自治体の職員以外の者の意見を求めるための制度として、附属機関の設置と専門委員の委嘱の制度がある。

附属機関は、調停、審査、諮問または調査のための機関として法律または条例により設置することができるものであり、複数の構成員からなる合議機関とされている。

また、専門委員制度は、専門の学識経験を有する者の中から専門委員を置くことができることと規定されており、個人を単位とした委嘱である。

これらの制度の目的は、高度、専門的知識の収集活用及び中立、公平、客観的な意見の集約にあると考えられる。

議会については、このような制度は特段規定されていない。議会が外部の意見を聴取するための制度としては、公聴会及び参考人制度のみであり、いずれも臨時、一時的な意見聴取制度であり、一定の期間存続する第三者的な補助組織ではない。

このような現状から、次のような問題が指摘されている。

(1) 議会における政策提案機能の強化が要請されているが、行政が複雑高度化し、また、それに伴い住民意思も多種多様化している今日、政策提案のための補助機関の充実が必要である。その一環として、議会外部の専門家や住民等で構成する調査研究機関の設置を必要とする場合がある。現在は、公聴会及び参考人制度の活用によっているが、同制度では特定の政策課題について継続的調査研究を委嘱することはできない。

(2) 議会の情報公開の実施に伴い、議長の行った非開示決定等の処分についての不服審査機関を、議会情報の特殊性から、執行部の不服審査機関とは別に議員で構成する不服審査機関を議会内に設置する例も見られるが、公平性・透明性において問題がある。

(3) 議員活動における公正、清廉の確保に資するため議員の政治倫理条例等が制定されているが、その実効性確保のための措置として、一定の遵守事項を定めるとともに違反行為について審査する政治倫理審査会を設置する例が見られるが、このような審査会は、第三者で構成する附属機関として設置できないことから、議員で構成する機関とならざるを得ず、公平性・透明性の観点から不十分となっている。

(4) 執行権限をチェックする第三者機関である行政オンブズパーソンについても、首長部局に設置せざるを得ず、第三者性の確保に問題がある。

(5) 住民との協働を進めるための常設的かつ開放的な機会と場が必要である。

#### (改革の趣旨)

①議会の監視・政策立案機能を補完する観点、②議会活動の公平性・透明性をより向上させる観点、③地方自治法第138条の4が、執行機関に関する規定として、附属機関等も行政組織の一部であることから原則的には私的諮問機関の設置を制限する趣旨で整備されていることと整合性をとるため、議会にかかる附属機関の規定も明確に定めるべきである。

## 改革 ⑦

### 議会事務局の機能を明確化せよ

#### (現 状)

地方自治法は、議会に事務局を置くとしており、その役割を議会の庶務として位置付けていることから、議会事務局の実態は、議会の本会議や委員会の運営の補助とその他の庶務的事項の執行を前提とした体制でしかないものとなっている。

こうした中、議会の政策提案機能や監視機能の強化が要請される今日、これに応えるためには、第一次的な補佐機関である事務局の政策、法務にかかる調査機能の補助体制の整備など、質と量の両面にわたる整備が必要である。

しかし、議会事務局の職員は当該自治体職員であり、実質的には執行部人事と一体となった人事管理がなされており、法律上議会事務局職員の任免権は議長にあるが、議長の意向が反映されにくいのが実状である。

#### (改革の趣旨)

議会事務局の機能が、単なる議会運営の補助や庶務だけでなく、議会の政策提案機能、監視機能及び調査機能等を補佐する機関であることを明確に位置付けるためにも、地方自治法第138条の規定中の「庶務」の文言を「事務」と改めるべきである。

## 改革 ⑧

### 議長に議会費予算執行権を付与せよ

#### (現 状)

自治体の予算の執行権は、首長に専属、一元化されており、議会の議長はもとより、行政委員会の委員長も当該委員会の予算執行権を有しない。しかし、行政委員会については、委員会にかかる予算の執行権を委員会の委員長またはその補助職員に委任し、当該委員会限りで処理させることができることとされている。

一方、議会についてはかかる規定がなく、現実には議会の予算執行は、議会事務局長または書記を知事の事務吏員に併任し、執行機関の職員としての資格において、これに議会の予算執行権を委任し処理している。

このため、議員の派遣や幹部職員の出張命令等の職務執行命令は議長が発するが、支出命令は議長が行使できず、職務執行命令権者と予算執行権者が合致しない運営がなされており、その責任が不明確となっている。

しかし現実には、議会事務局職員が併任という形で事実上首長の委任がなされており、議長の意思どおりに議会費予算は執行されていると思われるので、議長の統理権の下運営されても問題はない。

#### (改革の趣旨)

職務執行命令権者と予算執行権者を一致させ、住民に対する責任の明確化を図るとともに、相互に対等であるべき機関の一方が、自らの予算執行権を委任されるとする不合理な制度を改善するため、議長に議会費の予算執行権を付与する。

また、予算編成に当たって、首長に対し、議会の機能を十分に発揮するための議会費予算の確保ができるよう、議会に必要な適正予算に関する措置を要求する権限を付与する。

#### 改革 ⑨

議長に議会棟管理権を付与せよ

#### (現 状)

自治体の財産管理権は、学校その他教育機関の用に供する教育財産の管理は教育委員会の権限とされているほかは首長に専属している。

したがって、議会棟の管理権も首長が保有することとされており、本会議開会中の議場内の秩序維持権は議長に付与されているが、委員会室や議事堂の廊下等における傍聴者等の審議妨害等に対して、秩序維持権は及ばず議長は対処できない。また、形式的には、委員会室等の会議室の使用許可権も議長は有しないこととされている。

しかし、自治体の行政財産については、公の施設の管理について指定管理者制度が創設されるなど、その効率的使用を図る観点からの制度改善がなされてきており、また、二元代表制の趣旨からも、首長による一元的管理に拘泥する必要はないものとする。

#### (改革の趣旨)

議会棟内における秩序維持権の一元化を図るため、議長へ議会棟管理権を付与する。

ただし、議会棟管理権を付与するに当たっては、その管理権の種類や及ぶ範囲をどこまで付与すべきかについて、実際上の必要性などを勘案して総合的に検討すべきである。

なお、議長が議会棟の管理権を有することとなると、議長の権限は拡大するが、同時にその法的な責任も発生することに留意すべきである。

#### 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

#### (現 状)

現行の地方自治法では、所管事務調査等通常の調査のための執行機関に対する資料請求権の一般的な規定はなく、議会が執行機関へ資料提出要求を行う場合は、地方自治法第98条の検査権、100条調査権の行使によってのみ可能となっている。しかし、その発動要件は、①検査権は事務の執行状況検査を目的としている、②100条調査の証人喚問の対象は、証人たる個人を対象としており、機関を対象としていない、③検査権、調査権の行使について議会の議決が必要であるなど限定されている。

議事機関としての地方議会が監視機能及び政策立案機能を十分に発揮するためには、情報の収集は大前提であり、これまで以上に、議会が所管事務調査等通常の調査のために執行機関に対し資料請求を行うことが増加することと考えられる。

しかし、現行では、執行機関はこうした資料請求に応える義務はなく、現実に

は、執行機関の議会に対する好意によって資料提供がなされている。

### (改革の趣旨)

本来、議会と首長はそれぞれが相互に牽制し、その均衡と調和により、公正・適切かつ円滑な自治体運営の実現を期することを目的としている。こうした関係をより確立するためにも、曖昧に行われている資料請求と提供を制度的に保障する必要がある。

このことから、地方議会の監視機能及び政策立案機能を十分に発揮するため、地方自治法に一般的な資料請求を保障する規定を設け、一般的請求で執行機関から拒否されたものについては、本会議または委員会における議決により提出を義務付けることとする。

### 改革 ⑪

#### 委員会にも議案提出権を付与せよ

### (現 状)

現行制度では、議案提出権は議員と首長のみが有しており、委員会が委員長名で議案を提出することはできない。

現在の地方議会は、委員会が実質的な審議の場となっている。このため、委員会における所管事務調査の結果が条例案に結実するなど、議会としての政策立案は、主に委員会においてなされる傾向にある。

しかし、委員会には議案提出権がないことから、委員会が活発に所管事務調査を行い、その結果として委員会としての議案の成案を得ても、現実には、委員会所属議員等が個々の議員として連名で議案を提出している現状にある。

こうした状況は、議案の立案主体が明確とならず、議会の委員会活動の成果が住民に見えにくい仕組みとなっている。

### (改革の趣旨)

委員会活動のさらなる活性化と委員会活動への住民の理解の向上を図るため、委員会の議案提出権を地方自治法上認めるべきである。

#### 改革 ⑫

##### 常任委員会への議員の所属制限を撤廃せよ

### (現 状)

平成12(2000)年5月の地方自治法改正により、常任委員会の設置制限が廃止された。この改正は、常任委員会の設置数や委員の就任等議会の内部組織のあり方は、それぞれの議会がその状況に応じ、自主的に定めるものとするべきとの考えからなされたものであるが、なお議員の常任委員会への所属は1人1委員会とされている。

議員定数が限られている中で、常任委員会の設置制限が廃止されても、所属制限があればなんら意味をなさない。

### (改革の趣旨)

現在の議員1人1箇の常任委員会への就任制限(地方自治法第109条第2項)を廃止すべきである。

#### 改革 ⑬

##### 議長による委員会委員の選任の特例を認めよ

### (現 状)

地方自治法は、常任委員など委員会委員の選任は、会議に諮って選任する旨規定していることから、例えば、閉会中に委員あるいは会派の事情により、委員の差し替えまたは選任替えを要することが生じても、これに対応することができない。また、議会活動の活性化に伴い閉会中の委員会活動が活発化している今日、閉会中に議員の補欠選挙で当選した議員は、任期が開始しているにもかかわらず、委員として活動できない不合理も生じている。

**(改革の趣旨)**

地方自治法第109条等を改正し、常任委員選任後における所属変更、議会運営委員及び特別委員選任後における委員辞任及び後任委員の選任、補欠選挙で当選した議員の委員への選任は、委員会条例の定めるところにより、議長の権限でこれを行うことができるようにすべきである。



#### IV 議会と首長との関係

議会議員及び首長の双方が住民の直接選挙によって選ばれるという二元代表制の下では、両者は、抑制均衡の権限関係の中でそれぞれの役割を果たすことが期待されている。しかし、第1次分権改革後も、長期に続いた機関委任事務体制の一環ともいえる首長・執行部優位の仕組みが残存したままとなっている。これらは、いわば看過ごされてきた改革課題の一つともいえ、この際、議会と首長との間の均衡を確保するという観点に立って、現行制度について検討を加え、必要な改革を行っていくべきである。

##### 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

##### (現 状)

地方自治法第179条に基づく専決処分制度については、首長が専決処分できる要件として4つの場合を規定している（都道府県においては、現実の専決処分事例のすべてが「長において議会を招集する暇がないと認めるとき」を理由とするものとなっている）。

現行制度上、定例会及び臨時会の開催については、都道府県及び市は7日、町村は3日の招集告示期間を要することとされているが、急施を要する場合はこの期間に拘束されないこととされている。

また、首長は専決処分したときは次の会議に報告し、議会の承認を求めなければならないとされているが、議会で承認されなくても、法律上処分の効力に影響はないと解されている。

都道府県における地方自治法第179条に基づく専決処分の運用実態は、専決処分事例のすべてが「長において議会を招集する暇がないと認めるとき」を理由とするものとなっている。しかしながら、通信及び交通手段が高度に発達した今日、真に「議会を招集する暇がない」という状況が生ずることはほとんどあり得ず、実際の専決処分は、単に事件の簡易性と行政運営の効率性の観点から行われてい

るのが実態である。

### (改革の趣旨)

議会が当該自治体の意思決定機関として位置付けられ、一定の事件を議会の議決または決定にかからしめている以上、当該事件を首長において決定できるとすることは、必要最小限に限定されるべきである。この点で、現状の運用実態に見られる専決処分事由の拡大解釈やこれに基づく安易な専決処分は、議会の住民代表機能を侵害することにほかならない。

都道府県における専決処分事件の主なものは、税条例にかかるものが多く見られる。税法の成立との関係があるとはいえ、議会の成立の歴史から見ても税にかかる議決は議会の最も重要な役割であり、また、分権改革の進展により課税自主権が拡大している状況からも、税条例の専決処分には問題がある。税条例であっても、税法の改正案に基づきあらかじめ条例案を提出するなど対応の方途はある。

そこで、議会招集権が議長に付与されるという前提に立って、また、災害等の緊急時に対応できるよう、地方自治法第179条第1項の専決処分は、「議長と首長が協議の上、議会を招集する暇がないと認めるとき」に改め、安易に専決処分を行うことのないようにすべきである。

また、専決処分が議会において承認されなかった場合においても、処分の法的効果に影響はないとされ、首長において不承認を受け止めた対応がなんら規定されていないのは問題である。議会と首長が対立している場合など、専決処分によって重要議案が執行されることもあり、議会の住民代表機能が働かないこととなる。条例は議会において改正案を提出するなど対応措置がとれるが、補正予算などについては対応できない。そうした状況を招来させないため、例えば、議会において補正予算等の専決処分が否決された場合には、未執行部分の執行停止及び新たな補正予算の提出を義務付ける等、議会が当該専決処分を不承認とした理由に応じた何らかの首長の対応義務を規定すべきである。

## 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

#### (現 状)

現行地方自治制度においては、議会及び首長の両者が議会の議決すべき事件について原則的に提案権を有しているが、予算案の提出権は首長に専属している。

また、議会は、予算案について増額して修正することも認められているが、予算案の修正は首長の予算提案権を侵害してはならないとされている。

さらに、予算の議決の対象は、現在、款項であり、目節は執行科目とされ議会が関与できない。

#### (改革の趣旨)

予算は、財政の観点から当該自治体の政策を表現したものであるから、政策の提案権だけが議員にあっても、予算の提案権が付与されなければ、議案の提案権が議会と首長に等しく認められているとはいえず、首長に偏重しているといわざるを得ない。

また、予算の提案権が首長に専属していることから、議会の予算修正にも制約があり、予算審議を通じて議会の意思が反映されることは少なく、議会の予算審議権が形骸化し無力化している。

そのような観点から、本来的には予算の提案権も首長及び議員の双方にあってもよいと考えるが、少なくとも、地方自治法第97条第2項を改正し、議会の予算修正権の制限を廃止すべきである。

また、款項においては、施策内容が具体的ではなく、議会がより住民意思を代表し予算に反映できるようにするために、具体的な施策(事業)が明示されている「目」までを議決対象とすべきである。

## 改革 ⑩

### 決算不認定の場合、首長の対応措置を義務付けせよ

#### (現 状)

現行地方自治法は、「長は、決算を議会の認定に付さなければならない。」としているのみであり、また、決算が認定されなくても決算の効力に影響はないと解されている。

#### (改革の趣旨)

決算が認定されなくても決算の効力に影響はないとされている。すなわち、決算認定の効力は、法的に執行機関の責任を解除するほど強いものではなく、対議会及び住民に対する道義的な責任にとどまるものとされている。しかし、決算が認定されなくても首長が議会や住民に法的に責任はないというのでは、議会の決算審査が無意味になってしまう。違法支出等の再発防止、政策の変更、責任の所在の明確化等議会が当該決算を不認定の理由としている諸点についての首長の説明義務を、地方自治法に明文化すべきである。

## V 議会と住民との関係—住民投票制度

首長が住民参加や住民との協働を積極的に推進する場合には、首長と住民の直接的な関係が強化されることになる。このような中で、議会と住民との良好な関係を構築するには、議会自らが本来の役割を再認識し、民意を的確に反映できる各種方策を探る必要がある。

近年、住民あるいは首長によって住民投票制度の導入が図られるケースが出てきているが、このような動きに対し、議会は、ともすると自己の住民代表性を理由に、その必要性に対して否定的であることが少なくない。

議員は選挙を通じて住民を代表しているとはいえ、現実には、住民と議員は多様な政策課題のすべてについて意見が一致しているわけではなく、また、4年の任期中における社会経済情勢の変化やそれに伴う住民意思の変化によって、住民と議員との間に意向・意見の乖離が生じることもある。

そこで、住民投票制度の導入が必要なのは、議会が民意を必ずしも代弁していないからだとする意見が出てくる。そのような中で、議会側が単に自己の住民代表性を主張しても、広く住民の賛意を得ることは難しいだろう。

もともと議会は、首長に比較し住民代表性が強い機関として設置されているのであるから、その審議に住民の意見を反映させることは議会自身の本来の役割であると考えることができる。そうであれば、住民意思を住民投票という方途により議会の審議に反映させ、またはその結果を議会の意思とすることもあっても不自然ではなく、それは議会が本来とり得る手法の一つであるといえるのであり、その意味では住民投票制度は決して議会軽視の制度であるとはいえない。

間接民主制においては、自治体の意思決定は議会において行うべきであり、異なる民意の調整こそが議会の重要な役割であることから、その調整努力を軽視し安易に住民投票を採用し、議会がその役割を放棄することがあってはならない。

住民投票の実施に当たっては、多数決による少数者抑圧を回避するためには、住民投票になじむものとなじまないものを選別する必要があるほか、住民投票に付す前に議会及び首長の間で十分に議論し、論点を整理・明確化させ、住民にその情報を提供し、問題に対する住民の理解の熟度を十分に高めた上で行うなど配慮すべき事項が多い。

また、本来、首長が議会に審議を委ね、議会は必要により住民意思を聴取し審議し、結果を出すのが間接民主制の主旨であり、この観点に立って考えれば、独任の首長の発議による住民投票の実施は、議会の存在とその自由な審議を封ずる恐れがある。

以上のことから、首長の発議による住民投票ではなく、議会自身の発議による議会主導の住民投票制度を検討し、必要により、各自治体の条例によりその導入を図っていくことが望ましい。

## VI 議員の位置付けと定数

### 1 位置付けの見直し

わが国の地方議会議員は、戦前は名誉職として位置付けられ、実費弁償のみが支給されていた。

戦後から現在に至るまで、地方議会議員の位置付けは必ずしも明確ではない。地方公務員法上は特別職公務員とされ、また、地方自治法第203条においては、他の非常勤職員と同様に報酬を支給しなければならない旨が規定され、その職務実態からいわゆる非常勤職として見られている。一方、報酬のほか期末手当及び費用弁償を支給することができることとされており、この点では名誉職とはいえない。いずれにしても、地方議会議員の法的な位置付けは明確にはなっていない。今後、地方分権時代に対応し、議員がその役割を十分に果たしていくためには、その役割と地位を明確化すべきである。

#### 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

#### (現 状)

地方議会議員は、地方公務員法上特別職の公務員として位置付けられているが、公務員としての職務の範囲は必ずしも明確にされていない。

地方議会議員の実際の活動を見ると、議会活動と議員活動に分けることができる。議会活動とは、本会議及び法律・条例上の委員会への出席ならびに委員派遣及び議員派遣に基づく視察等である。議員活動とは、議員が、議会の活動とは直接関係なく、当該自治体の事務に関し調査・研究するための活動や、住民に対する議会報告や住民意思の把握のための会派の一員または議員個人としての活動などである。

議員活動は議員の公務として認知されていないが、議員が当該自治体の事務に関し調査・研究し、議案の審査や政策提案に反映させる活動は、議員としてまさに公務であると考えられる。現在、議員の行う調査・研究活動は、本会議や委員

会の会議の中で行われる審査・調査と、会議体の一員として派遣される場合以外は、単なる議員の活動であり公務ではないと解されている。また、当該自治体が主催する式典その他のイベントに議員として出席することについては、首長の出席は公務として認知されているが、議員についてはそれを公務と解することに意見の一致を見てはいない。

都道府県においては、会派が議会の調査活動や議会運営の円滑化に大きく寄与しており、例えば会派の代表者等が議会の基本的な運営等について意見調整を行う場合があるが、これらも現在は公務として認知されていない。

地方議会議員の活動実態は、単に議会の会議出席だけではなく、それに併せて日常の住民との関係強化のための活動があり、多くの時間を必要とするのが実態であり、議会の活動に拘束され、あるいはそのために割かなければならない時間を考えれば、常勤職に匹敵しているといっても過言ではない。とりわけ都道府県議会議員は従来から、その活動区域が広範であることやその審議事項が多様かつ広範囲にわたることから専門化せざるを得ず、他に生業を有しない者が増加している実態にある。

地方分権一括法制定以後、自治体の責務の増大に対応し、地方政治の機関として議会がその責務を十分に果たすことが求められていることを考えれば、ますます専門化の傾向は強まるものと予測される。

地方議会議員には、地方自治法第203条の規定に基づき、報酬を支給しなければならないとされており、各自治体の条例によりその額が定められ支給されている。

同条は、議員のほか、非常勤の職員の報酬の支給に関する規定であり、報酬とは、非常勤の職員に対し、その役務の提供に対する対価として支給されるものであると解されている。

提供した役務の対価という性格から見ると、報酬額の多寡の判断基準として当然議員の議会活動がその基準とされると考えられる。現在、都道府県議会議員であっても、年間の議会の開催日数は100日前後であることから、高いとの批判もある。しかしながら、議員としての職務遂行は、議会に出席することだけでなく、住民との接触を通じた民意の吸収など広範な領域に及んでいる。



## (改革の趣旨)

一般的に公務員の公務とは、一定の指揮管理の下において行われる業務を指すのに対し、議員の行う調査研究や住民意思把握のための活動は、当然のことながら指揮監督する者が存在せず、議員の個人の判断により行われていることから、一般的な公務の範疇と同列に論ずることはできない。

議員は住民の直接選挙により選出される公選職である。議員は一般職の公務員と異なり、何人の指揮監督を受けることはなく、自己の判断と責任においてその職務を果たすのである。公選職の議員の職務を管理するのは、あえていうならば住民であり、一般職の公務員と同じ基準でその公務性を判断すること自体が妥当とはいえない。

議員の職務は、住民を代表してその意思を当該自治体の政策運営に反映させ、首長の事務執行を監視することであり、会期中及び閉会中における議案や委員会の調査事件に関する調査のための活動や執行部主催の県の行事への出席は、議員活動に関しては公務として解すべきである。

以上のような議員の活動実態を踏まえると、都道府県議会議員の職は専門化していると捉えることができ、その実態にふさわしい位置付けが必要となっている。

また、議員は、選挙民によって選挙されてその職に就任しているのであり、法令、条例、規則やこれらの規定に基づく議会の議決に定める規律に従って職務を遂行する義務はあるものの、自治体の首長などの任命権者によって任命される他の公務員に比べて、その職務遂行の時間や場所などを含めて、格段に広い職務遂行上の自由度が保障されているものと解すべきである。

こうした観点に立って考えれば、少なくとも、地方自治法や地方公務員法におけるような一般職と同様の常勤職、非常勤職といった分類項目の中に入れておくことは適当ではない。

地方自治法第203条から「議会の議員」を引き離し、「公選職」という新たな分類項目を設けてそこへ位置付け、別途所要の規定を置くとともに、専門化の実態を踏まえた上で、期待される役割を十分に果たせるよう議員身分を明確化すべきである。

なお、その際、地方自治法第204条に他の一般職の職員と同様に規定している首長についても、公選職であることから分離して規定すべきであるとする。

「公選職」という新たな位置付けを行うことにより、職務遂行の対価についても、単なる役務の提供に対する対価という考えを改め、広範な職務遂行に対する補償と解すべきである。そこで、名称も現行の「報酬」から、国会議員の職務遂行の対価の名称となっている「歳費」に改めるべきである。また、これに併せて公選職の職務遂行にかかる「公務災害」のあり方についても検討すべきである。

議会は、住民を代表し、行政運営を監視する等の重要な役割を担っており、いたずらに議員にかかる経費について抑制・削減という観点のみから論ずることは適当でない。それが議員の活動を軽視し議会の住民代表機能を低下させることにつながることも限らないからである。そのためにも、議会は、議員にかかる経費に関して広範な住民の理解を得る努力を行う中で、議員活動における住民との協働の促進、インターンシップの受け入れや住民のボランティアな協力要請、審議会への公募住民の参加などを積極的に進めるべきである。

## 2 議員定数

議員定数については、次のように考えられるべきである。

議会は地域における政治の機関であり行政体制の一部ではない。したがって、議員定数の問題は、単に行政の簡素合理化と同じ観点からのみ論ずる問題ではない。

議員定数は、議会の審議能力、住民意思の適正な反映を確保することを基本とすべきであり、議会の役割がますます重要になっている現状においては、単純な定数の一律削減論は適当ではない。また、競って定数削減を行うことは、地域における少数意見を排除することになりかねない点にも留意すべきである。

議員の定数は、議会・議員の活動の実態やそれへの対価のあり方と関連付けて、各自治体・議会がそれぞれに決定すべきである。このような観点から、議員定数

は条例で自主的に定めることが適当であり、法律で一律に上限を規定すべきではない。

## 〈今後の検討のための参考資料〉

本研究会で議論の対象となり、一定の検討を行ったが、今回「提案」には至らなかった事項については、以下、論点整理の形でその概略を述べ、今後の検討の参考資料としたい。

### (1) 「道州制のあり方」と地方議会について

第28次地方制度調査会では、その調査審議の主要項目として「道州制のあり方」に関する調査審議を進めている。

地方制度調査会の調査審議経過に示されている道州制については、道州の区域や事務分担など今後の検討事項とされているものも多く、したがって、本研究会での道州の議会制度に関する検討も、そこで示されている3つの基本的な考え方、すなわち、①地方分権の充実強化が基本、②道州は「地方公共団体（自治体）」、③連邦制は選択肢としないという条件の下で行っており、今後の検討結果を注視し、あらためて見解をまとめたい。

### (2) 議会の首長不信任議決と首長の措置について

議会の不信任議決を受けた首長が、議会解散権を行使せず、失職をしながら当該首長の選挙に自ら立候補する事例が見られるが、そのようなことは本来法が想定していないことであるため、本制度の見直しについて検討を行った。

議会が首長の不信任議決を行った場合、首長はその通知を受けた後10日以内に、議会を解散するか失職するか、いずれかを選択すべきこととなっている。

この制度は、別個に住民の直接選挙で選ばれる議会と首長が対立し、行政運営に停滞が生じた場合の解決策として仕組みられているものであり、結局のところ、両者の対立を調整する最終手段としては、民主主義の原理にのっとり両者を選挙した住民の審判に委ねる以外ないというところにあると考えられる。その扱い方については、以下の4通りが考えられる。

① 議会の不信任議決を受けた首長が、議会解散権を行使せずに失職した後の選挙に立候補することは、議会と首長との対立関係がそのまま残り、その解消を図る最終的な解決ルートとして用意されている制度の趣旨が著しく損なわ

れること、また、議会解散をも覚悟の上、議会の議員の大多数の者（不信任議決は、定数の3分の2以上の者が出席し、その4分の3以上の者による特別多数議決）の賛同を得た議会の意思が無視される結果となるなどのことから、これを禁止すべきなのではないか。

② 首長を住民の直接公選としている以上、再立候補を禁止するのは無理であり、また、日本国憲法第14条の「法の下での平等」あるいは同法第22条「職業選択の自由」に抵触するおそれがある。この意見に対しては、法的論点としては、首長という「公職」について、ただちに職業選択の自由との関係で立候補制限が「違憲」という立論には問題があり、職業によって規制の強度には段階的の違いがあると考えられるという意見もある。

③ 民意の審判に付すことによって両者の対立を解決するしかない以上、より住民代表性の強い議会が首長の不信任を可決した以上、その時点で、首長に解散か失職の選択権を与えるのではなく、即失職することとした上で、首長が自ら自己の正当性を住民に問う制度とした方が明確になるのではないか。

④ 民意は多様であり、本制度に基づきいずれかの選挙が結果は同じことになる可能性もあり、現行制度にも合理性はある。

### (3) 比例代表制について

都道府県議会議員の選挙においては、政令指定都市や中核市の権限が拡大しているのに、同地域とそれ以外の地域が選挙区とされ、人口比例原則に基づき一定の定数が配分されている。これに対して、むしろ比例代表制の導入を検討すべきでないかという意見があり、本研究会でも話題になった。比例代表制の導入に関しては、次のように、全体としては消極的な意見が出された。

① 地方議会議員が歴史的に有する地域代表という性格上、比例代表という考え方はなじむか。地域と議員との結びつきを重視すべきではないか。地方議会を二院制とするなら議論の余地はあるかもしれない。

② 地域政党（ローカル・パーティ）が発達していない現状で比例代表制を導入すると、全国（中央）政党の政策や思惑がそのまま地方政党に反映し、地域のための政治が行われにくいことにならないか。

③ 比例代表制を導入すれば、地元利益をめぐる地方議員と国会議員の系列化

が弱まるのではないかという見方もあるが、果たしてそうした効果が期待できるか疑問である。むしろ、候補者の顔が見えにくくなる選挙は、現在の都道府県レベルの議員選挙では、自治（代表性）の後退にならないか。

④ 比例代表制の導入により、より多くの会派が生ずることが予想され、議会運営上、新たな混乱を生じかねないのではないか。

#### (4) 都道府県議会議員の選挙制度について

都道府県議会議員の選挙制度に関する課題としては、これまで次の2つのことが指摘されている。第1は、地方議会に多様な立場に立った民意が反映されるように、より自由に地方議会議員の立候補ができるようにすべきではないかという問題である。これは市町村議会を含めた地方議会全体にかかわる課題である。第2は、広域自治体の都道府県の議会の役割と、都道府県議会議員の選挙区割り、または選挙区ごとの定数配分との関係に関するものである。これは都道府県議会に特有の課題である。

##### ① 地方議会議員の立候補の自由化の拡大について

分権時代において地方議会が政策提案などの機能を果たしていくためには、議員の資質としてある程度専門的な知識が要求される。一方、多様な住民意思を反映させるためには、女性や給与生活者など多様な住民が議員に選出されることも必要ではないか。

そのための具体的方策として、少なくとも次のことを検討すべきではないか。

- i 給与生活者の選挙休暇や一定期間の復職保障の制度
- ii 法定選挙費用の範囲で貸し出して、実績に応じて（例えば1票1,000円など）返済・上限を決めての割増などを行う「ペイバック式公的助成」の制度
- iii 常勤の地方公務員の所属団体以外の地方議会議員との兼職制限の廃止

##### ② 定数配分について

都道府県議会議員は郡市の区域をもって構成される選挙区において選挙され、各選挙区において選挙すべき議員の数は、人口に比例して条例で定めることとされている。しかしながら、広域自治体である都道府県の行政は、人口密

度の高い都市地域にかかるものだけではなく、過疎地域、中山間地域、離島など人口密度の低い地域にかかるものも重要である。

こうした視点に立って都道府県議会議員の選挙区制度を見た場合、政令指定都市などの大都市地域を抱えている都道府県議会では、人口密度の低い地域を代表する議会議員の割合が十分とはいえないのではないかという指摘や、政令指定都市等に行政権能が移行していることから、政令指定都市等選出の議員の役割と選出議員数のあり方を問う指摘もある。こうした議論をめぐっては、憲法で要請されている一票の平等性や代表なくして課税なしという原則との関係など、なお慎重に検討を要する問題があるのではないか。

#### (5) 会派・政党の位置付けについて

議会の構成員は議員であるが、都道府県議会においては、すべての都道府県議会で会派が結成されている。会派は、当該議会内における表決等において原則として同一の意思表示を行うほか、基本的な政策を同じくし議会運営上で統一的な行動をとる集団であるといえることができる。

合議体である議会の構成員は、選挙で選ばれた個々の議員であり、地方議会において政党は必要ないとする意見があるが、多数の住民と多様な意見を代表し、利害を調整し意見を集約する過程においてある種の集団化は必要不可欠であり、会派は議会活動において住民意思に基づく議会の意思形成に合理的役割を担っているといえるのではないか。

会派による政務調査活動に対し、その経費の一部について公費助成を行うことができる制度（地方自治法第100条第13項）は、会派の行う調査活動が議会の審査・調査活動に寄与することを認めた制度であり、そのことは、まさに会派の活動が議会の活動の一部をなし、議会の審議活性化等に寄与するものであることを容認したものといえるのではないか。

このように、会派が住民代表機能を果たす上で担う役割の重要性を認識し、その議会内における会派活動は公的な活動として捉える必要があり、会派の果

たす役割とその責任は公的なものとして、会派の定義やその権限及び責務等を条例上明確にするなど制度化を図るべきではないか。これにより、各会派の代表者による議会の運営等に関する協議体として、現在は事実上の会議とされている代表者会議が、議会の正規の組織として認知されることに道を開き得る。

なお、会派は同一政党所属の議員からなることが一般的であるが、会派と政党は区別されるべきであり、議会の活動の補助をなす活動はあくまでも会派の活動である。会派は、住民意思の形成を議会のレベルで促進する役割を担うものであるから、政策集団としてその活性化を図るべく、会派内における議論や調査活動をさらに積極的に展開し、できる限りその活動内容を公開していく必要があるのではないか。

#### (6) 人事同意制度について

現行制度上、副知事、出納長、執行機関である行政委員会の長の選任について、議会の同意を要するとするいわゆる人事同意制度がある。この人事同意制度は、高度の専門的な知識経験を要するとされている職、政治的中立性を求められる職、首長の職務執行について審査機能を持っている職などについて、多数の議員を構成員とする議会がその適格性をチェックして、不適格者がこれらの職に就くことによって生ずる不利益を回避することを目的とする制度であり、これまでに首長の独断専行的な任命権を抑止する制度として相応の機能を果たしてきているといわれている。

しかしながら、議会の同意が得られず空位期間が長く続いたり、逆に、議会が同意して時を置かずに罷免されるというような事例も、地方公務員としての身分保障がないことから、政治職といわれている副知事及び助役の同意などについて時として見られることから、これについても検討対象としてはどうかという意見があり、一応検討の俎上に乗せて検討したところであるが、本研究会として一定の方向性を見出すまでには至らなかったため、本研究会で各委員から提言された意見を記すにとどめることとした。本研究会で各委員から提言のあった検討に当たって留意すべき主な考え方等に関する意見は、次のとおりである。



① 現行制度において議会の選任同意を要するとされている職は、首長の補助機関である職と政治的中立性を要する職等が混在している。

政治的中立性を要する職について議会の同意を要とするのは意義があるが、副知事や出納長については、長の補助機関として位置付けられるのであれば同意を要することとすべきではない。

② 理念的には、補助機関の選任を議会の同意を要することとすべきではないといえるが、議会の同意を得られない副知事等が選任された場合、むしろ副知事等の地位を弱化させ、行政運営上円滑を欠き、無用な混乱と住民の迷惑を招来することにもなり、現実的には妥当である。

③ 副知事、出納長は首長の補助機関とされているが、相応の権限を有し単なる補助機関と同一視できない。そうした点を考慮すれば議会の同意を要することも必要である。

④ 分権の観点からは、これらの職が必置制になっていることが問題である。条例により設置することとし、具体的選任手段については首長に委ねても、議会が首長に対する他のコントロール手段を有していればよい。

## おわりに

本研究会は、全国都道府県議会議長会の委嘱を受け、平成16年4月に発足以来、地方分権時代における地方議会のあり方について検討を行ってきた。

検討に当たっては、分権改革が進みつつある中で、地方議会がその地位を確立し、本来の役割を果たしていくためには議会自らがその役割を再認識し、現行制度下における可能な改革を進めることを前提とし、さらに議会の活性化を進めるために必要な制度改正について、①地方議会の地位の確立、②首長との新たな均衡関係の実現の大きく2つの観点から、地方自治法等の制度改正について検討してきた。

本報告書は、本研究会設置の大きな目的が、第28次地方制度調査会における「議会のあり方」に関する審議に対応し、当面同調査会において論点となるであろう事項について優先的に議論を行い、見解をとりまとめたものである。

本研究会は、2年間の任期で設置されており、調査研究は続行されるが、今後、地方制度調査会の審議動向により、さらに検討を加える必要が生じた場合の対応を行うとともに、地方自治制度の多様化の可能性という視点を考慮に入れつつ、議会の運営を中心としたやや詳細な議会の改革について調査・検討を行い、それに関し提言をとりまとめていくこととしたい。