

# 都道府県議会の改革についての意見

昭和48年11月14日

議会制度研究会

# 目 次

I	は し が き .....	1
II	地方議会と住民について .....	2
	1. 現行地方自治制度と住民運動の意義について .....	2
	2. 住民運動と議会について .....	4
	3. 住民運動の評価について .....	5
	4. 制度および運営上検討すべき事項について .....	6
III	議会と執行機関の関係について .....	7
	1. 機関委任事務について .....	8
	2. 公社等について .....	9
	3. 長期計画について .....	9
	4. 契約ならびに財産の取得および処分の基準について .....	1 0
	5. 発案権および修正権について .....	1 0
	6. 執行機関の委員会出席等について .....	1 1
IV	制度および運営について .....	1 1
	1. 議員について .....	1 2
	(1) 議員定数および選挙区について .....	1 2
	(2) 選挙公営について .....	1 2
	(3) 議員報酬等について .....	1 3
	2. 議長について .....	1 4

(1) 短期交代について .....	1 4
(2) 秩序維持および庁舎管理について .....	1 4
3. 議会の運営について .....	1 5
(1) 定例会および臨時会制度について .....	1 5
(2) 議員提出議案について .....	1 6
(3) 会議時間について .....	1 6
4. 委員会について .....	1 6
(1) 委員会の数について .....	1 6
(2) 予算の審査について .....	1 7
(3) 委員について .....	1 7
(4) 委員会の公開について .....	1 8
(5) 公聴会および参考人制度について .....	1 8
(6) 閉会中の審査について .....	1 9
(7) 議会運営委員会について .....	1 9
(8) 議長の委員会所属について .....	2 0
5. 請願および陳情について .....	2 0
6. 意見書および決議について .....	2 1
7. 自主解散制度について .....	2 2
8. 全員協議会等について .....	2 3
9. 広報活動について .....	2 3
10. 議会事務局について .....	2 4

11. その他 .....	2 5
(1) 地方自治法の字句修正について .....	2 5
(2) 会期末等の懲罰について .....	2 5
(3) その他の検討事項 .....	2 5

## I は し が き

日本国憲法および地方自治法の制定により住民自治を基調とした地方自治制度が発足し、これに伴い地方議会制度についても大幅な改革が加えられた。その後、地方自治関係者の努力や住民の政治意識の向上により、地方議会制度は、一応定着したが、この反面、次のような注目すべき現象が生じている。

1. 近年、急激な都市化現象と、これに伴う過疎化の進行により地域社会が大きく変動していること。
2. 経済の高度成長は、そのひずみとして、公害、交通、環境保全等住民にとって身近かな問題を惹起し、特に情報化社会の進展と住民の自治意識の向上が住民運動を活発にしていること。
3. 最近、地方議会における政党化が進み多党化現象が顕著になり、議会の内部運営にさまざまな変化を生じていること。

当研究会は、全国都道府県議会議長会の要請により、以上のような問題に対応する地方議会、特に都道府県議会のあり方について検討するため設置され、昭和46年11月18日に第1回研究会を開いてから26回にわたって検討を行なった。検討に当たっては、解釈の変更や議会関係者の努力により措置できる事項等は、現行制度の運営の改善により解決し、運営面で解決できない事項については、制度の改正を求めることを基本方針として審議を進めた。

当研究会の審議の対象となった事項は、議員、議長、議会の権限、委員会、請願および陳情、意見書および決議、自主解散制度、議会事務局等議会本来の諸問題のほか、地方議会と密接な関連を持つ政党、住民運動等かなり広範にわたっており、この間、都道府県議会の運営に当たる議長および事務局長

からも意見を聞いた。

当研究会の改革意見は、大きく分けて、(1)地方議会と住民について、(2)議会と執行機関の関係について、(3)制度および運営についての3項目から成っており、(1)では地方議会と住民との関係において改善すべき事項、(2)では議会と執行機関の関係における権限配分と運営面での改善事項、(3)では地方議会の制度および運営の各般において改善すべき具体的事項について述べている。

地方議会が真に住民の代表としての機能を発揮するために地方議会関係者および政府当局が当研究会の改革意見の意のあるところを十分くみとられ、その実現について努力されることを希望する。

なお、地方議会の地位の向上、権威の高揚は、制度および運営の改善をもって足りるものではなく、議会を構成する議員の良識にまつところが大きいため、個々の議員が公選議員としての役割を十分に認識し、その重要な使命に徹する必要があることを強調いたしたい。

## Ⅱ 地方議会と住民について

### 1. 現行地方自治制度と住民運動の意義について

現行地方自治制度の制定に当たり、改革の最大眼目は住民参政、すなわち住民自治の徹底であった。そのため選挙権を満20才に引き下げるとともに、女子についても選挙権を与え、およそ成年に達した住民には、ひとしく地方自治に参加する資格を与えた。これらの住民の直接選挙によって、地方議会の議員のみならず長をも選ばしめることとするとともに、長に対し議会の地位を高め、議会の自主性、自律性を強化した。しかも一層

住民自治の徹底を図るため、これらの間接民主制の方式による住民の権利の拡充だけでなく、直接民主制の方式による住民参加の制度をもとり入れた。すなわちリコール、条例制定改廃請求、監査請求などの直接請求、納税者訴訟などがこれである。

いうまでもなく、住民参政のためのもっとも基本的かつ原則的な方式は地方議会であり、直接民主制の方式による諸制度は、間接民主制の補完的な機能をもつものである。

住民自治実現のための、これら地方自治法上の諸制度は、制度の上からみると諸外国のそれと比較して、きわめて進歩的な整ったものであり、現行制度が制定されてから、四半世紀を経た今日、議会民主制は一応定着してきたとみられている。しかし、最近のように、社会的、経済的変動が著しく、行政がますます複雑多岐にわたり、かつ専門化しつつある状況において、地方議会は、住民自治実現のための機構として民意を吸い上げ、これを地方公共団体の施策に反映させ、また民意に基づいて執行機関に対する批判、監視を行なう等の民意代表の機能を十分に発揮し、住民の期待に応え得ているであろうか。

この点に関し、最近におけるいわゆる住民運動の発生およびその動向は、われわれに貴重な反省の契機を与えてくれた。地方議会に関する改革論議は、これまでは議決機関と執行機関との間の権限配分をめぐる行なわれる傾向にあったが、住民運動の発生は、住民と住民の代表機関たる地方議会との関係という観点からも地方議会のあり方を検討することを必要ならしめた。

## 2. 住民運動と議会について

このような観点から、われわれは住民運動に関するいくつかの事例について検討した。その結果、地方議会において住民運動に対して適切に対応しえない場合の少なくないことを知った。住民運動のとりあげている問題は、公害や環境保全等地域的利害に関するものが多く、いろいろ地域的な特殊事情がからんでいるので、地方議会の対応については次のような問題点がある。

- (1) 当該地域の住民は反対であっても、当該地方公共団体の住民全体としては賛成者が多いとみられる場合が少なくない。例えば、清掃工場やし尿処理場の建設などで、このような場合には、議会としては、その調整に苦慮する。
- (2) 地域的利害が主になるので、所属政党による意見の統一ができない場合が少なくなく、政党あるいは議員がこれに介入することを避けたがる場合がある。
- (3) 議会は論議をつくしたうえ、多数決で事の決着をつけるのがその機能の仕方であるが、住民運動のとりあげる問題のうちには、性急な多数決によっては、かえって事態を紛糾させて、適切な解決にならないことになる。
- (4) 住民運動の当事者の中には、議会では適切な解決が望めないとして、執行機関との交渉を求める傾向も生じている。

このような事情から、地方議会が住民運動に対し、有効適切に対応できない場合が少なくない。その結果、住民に対して議会は民意を吸い上げてくれないとの失望感、不信感をいだかせることになる。



### 3. 住民運動の評価について

住民運動は、わが国の地方自治の流れにおいて、どのような意味を持つものとして評価すべきか。

住民運動は、まず公害反対、工場誘致反対、ゴミ投棄反対、自然破壊反対、新幹線建設反対等々、地域住民の行政に対する抵抗運動として現われる。しかも、その住民は既成政治組織とは関係なく運動を始める場合が多い。請願、陳情の形をとるものであっても、多人数の地域住民が集団行動をとり、目的を達成するまでは執ように運動を繰り返し、時にはデモ、すわりこみ、実力による阻止行動等を随伴する。

このように住民運動は、特定の地域、業種等のエゴイズムに基づくものが少なくなく、また往々にして政治的色彩の濃厚なものがあり、さらに運動の手段、方法が正常なあり方を逸脱する等全面的には賛同しかねる側面がある。

この反面、住民は住民運動を通じて自治行政への関心を深め、自治体の主権者たることを自覚し、単なる抵抗運動から自治行政への参加を指向する場合もあり、そういう方向に進むことが望ましい。

現行地方自治制度は、住民自治をその生命とする。しかも、制度的にみると、現行制度は、住民自治実現のための法的手段が整備されている点においては、きわめてすぐれたものである。

しかし、その住民自治の制度は、住民の盛り上る運動によって獲得したのではなく、いわば上から与えられたものである。したがって、地方自治制度とその主権者あるいは担い手たるべき住民の意識との間に最初から大きな溝があった。われわれは、最近の住民運動にこの溝を埋める役割を期待する。

住民運動のもつ意義をこのように評価するならば、地方議会は現行地方自治制度の原点に立ちかえり、住民運動のエネルギーを積極的に吸収することによって、議会制民主主義否認につながるおそれを未然に防止する方策を考究しなければならない。

#### 4. 制度および運営上検討すべき事項

地方議会が、住民の代表機関として住民の信頼を高めつつ、その機能をよりよく発揮できるようにするには、どのような方策をとったらよいか。

##### (1) 運用上検討を要する事項

- ① 議員が議会と住民の間をつなぐパイプとして、より積極的に日常活動を行ない、民意を吸収し、住民の要望を先取りして施策に具体化する努力を行なうべきである。
- ② 議会は、住民全体の立場から住民間の錯綜した利害や分裂した意思を統合調整する機能を一層強化すべきである。住民運動のとりあげる問題には、地域エゴとみられる面もあるが、地域エゴと全体の利害との調整こそ議会に課せられた重要な任務である。
- ③ 議会は住民全体の立場にたって、執行機関の行動に対する批判、監視の機能を一層活発にするとともに、議会の審議を通じて明らかになった諸問題を住民に対し積極的に広報すべきである。
- ④ 議会、特に都道府県議会においては、政党化の傾向が強まってきているが、役員を選任や議案の審議に当たり、必要以上に政党間の対立感情がむき出しになり、そのために住民不在の議会運営などという批判を受けることが少なくない。

このようなことによって住民の議会に対する信頼をそこなうことの

ないように注意すべきである。

- ⑤ 議会の調査機能を充実するとともに、政党の調査ないし政策立案能力を強化して、住民の要求に応え得るようにすべきである。
- ⑥ 議会が住民の意思を把握する方法として、公聴会制度を積極的に活用するとともに、参考人制度を新設することが適当である。
- ⑦ 請願および陳情については、後に詳述するように、請願者に対し議会における審査の結果を通知するとともに、採択したものについてはその趣旨の実現のため努力する必要がある。

## (2) 制度上検討を要する事項

- ① 議会は間接民主制における意思決定機関として、住民の意思を十分勘案して、当該地方公共団体内の各種利害を調整するのが建前であるが、間接民主制を補完する一つの方法として、特定の重要事項については、地方公共団体の議会および長が十分な情報を提供し住民の間において論議する機会を与え、場合によっては住民投票によって問題を最終的に解決する方途を検討することも考えられる。
- ② 機関委任事務は民意をよりよく反映させるため、後に詳述するように、その観念を廃止すべきである。

## Ⅲ 議会と執行機関の関係について

地方公共団体には議決機関と執行機関があり、議会の議員と執行機関の長は、ともに住民から直接選挙されている。この両者の地位は対等であり、相互に抑制と調和をはかり、公正かつ円滑な自治行政を進めることをねらいとしている。議決機関は条例、予算等についての意思決定を行ない行政の方針

を決め、また行政に対する監視や批判を行ない、執行機関は議会の議決に基づき行政を行なっている。

特に戦後における地方自治制度の改革により、地方公共団体に対する中央政府の監督権は縮小され、反面、地方議会については、その権能が戦前にくらべ拡大強化され、執行機関に対する監視、批判の役割はより一層重要になっている。

このような見地から、以下、議会と執行機関の関係について改善すべき事項を述べることとする。

#### 1. 機関委任事務について

地方公共団体の事務については、固有事務、委任事務の区分が行なわれているが、委任事務の観念は、中央集権の政治体制の下において、国の地方公共団体への関与、監督を正当化するために設けられたものであり、これは現行地方自治制度が発足する際に、当然廃止されるべきものであった。

現在、地方公共団体においては多くの委任事務が処理されているが、特に機関委任事務については、地方公共団体の固有事務との区別も一般的には明瞭でなく、また国と地方公共団体間における行政責任も不明確になっている。

議会は機関委任事務について、執行機関から説明を求め、または意見を述べることができる（地方自治法（以下「法」という）第99条第1項）が、これを議決の対象にすることはできない。機関委任事務は住民生活に密接に関連するものが多いにもかかわらず、議会の権限が及ばないため、その機能を十分発揮できない状況にある。

このため機関委任事務の制度を廃止して、できる限り地方公共団体の事

務とし、地方議会の監視、批判の下に置く必要がある。

## 2. 公社等について

現在、地方公共団体においては、その分身ともいべき各種公社等が設立され、年々増加の傾向にある。設立の理由は、主として財源の調達が容易であり、また議会の監視を直接には受けないので、敏速に事業を実施できることにあるが、これらの各種公社等の事業は形式的には地方公共団体の事務でないため、原則として地方議会の権限は直接に及んでいない。しかしながら、その事業内容は住民に大きな影響を及ぼし、運営のいかんによっては最終的に当該地方公共団体の行財政に対し支障をきたすおそれがある。

このため地方議会が公社等の運営等について、公社等の幹部職員を参考人として呼ぶことができることとするほか、一定の限度において必要な関与ができるように検討すべきである。

## 3. 長期計画について

市町村については、「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」を議会の議決を経て定めることになっている（法第2条第5項）が、都道府県の同様の計画は当該議会の議決を得る必要はない。このため、長期計画を策定する審議会等の委員に議会との関係を考慮して議員を委嘱している例が見られる。

しかしながら、長期計画は文字通り都道府県政の長期的展望を示すものであり、また各年度の行財政運営が、基本的にはこの計画を基礎にして進められているので、長期計画の決定および変更は長限りで行なうのではなく、

法第96条第2項の運用等により、最終的には住民の合意ともいべき議会の議決を得ることを検討すべきである。

#### 4. 契約ならびに財産の取得および処分の基準について

現在、都道府県の場合、政令により契約については、工事または製造の請負が1億円以上、財産の取得および処分については面積が1件2万平方メートル以上で金額が7,000万円以上を最低基準として、条例で定めるところにより議会の議決を得ることになっているが、この基準については社会経済情勢の変動に応じ再検討するとともに、財産の取得および処分の基準の適用については、金額または面積のいずれかの要件を満たせばよいことにする必要がある。

#### 5. 発案権および修正権について

議会における政策論議を活発にし議案の内容をより一層充実したものにするためには、議員が議案を積極的に発案し、また必要によっては議案を修正することが望まれる。

現在、法が「長は条例で……する」と規定している場合、発案権は長に専属し、「議会は条例で……する」と規定している場合、発案権は議会に専属すると解釈され、これに伴い議会の修正権についても限界があるとされているが、このような法文の規定のいかんにより、提案権および修正権に差を認めるとする解釈は必ずしも当を得ていない。例えば局部設置条例（法第158条）については、長に提案権が専属し議会の修正権は制約を受けると解されているが、このような制約は緩和すべきである。

#### 6. 執行機関の委員会出席等について

現在、執行機関は委員会への出席、資料提出について法的な義務がない。

しかし、都道府県議会における審議の中心が、本会議から委員会へ移り、委員会を考慮せずに議会の運営を考えることはできなくなっているため、委員会審査の充実を期すため執行機関の委員会出席を法的に義務づける必要がある。

また、資料については、委員会において執行機関に要求することを決定したものについては、執行機関に提出を義務づける必要がある。

なお、本会議における審議は、全体的な立場から、当該地方公共団体の基本的事項、緊急を要する事項等を中心に行なうとともに、執行機関からの議会出席者は行政事務の停滞を考慮し、必要最少限にとどめる必要がある。

### Ⅳ 制度および運営について

以上、議会と住民、議会と執行機関の関係について改善すべき点を述べたが、地方議会自体の制度および運営についてみると、従来の慣行、先例を重視して運営する傾向がみられる。しかし、それは住民の自治意識の向上による要望の多様化に必ずしも対応できず、ややもすると住民と地方議会が遊離することも懸念される等諸種の事情から再検討を要するものが少なくない。

以下、制度および運営について改善すべき事項を述べることにする。

## 1. 議員について

### (1) 議員定数および選挙区について

現在、都道府県議会議員の定数は人口に応じて定められ（法第90条）その選挙区は郡市の区域によることが原則とされている（公職選挙法第15条）。議員定数は、住民の意思を議会に反映させるためには多いことが好ましいが、他方、議会の能率的な運営や経費等の面からは、少数精鋭であることが望まれている。

議員定数の理論的根拠は明確でないが、現在の議員数で著しい支障がないこと、議会の役割が住民の声を議会に反映させ、監視、批判に重点が移りつつあること、議員定数の縮減が必ずしも少数精鋭主義に直結しないこと等から、議員定数を決める基準を変える必要はないが、次の諸点について検討する必要がある。

- ① 選挙区の決定に当たっては、市町村合併により郡の実態がなくなっているため、郡市に代わる基準を考慮する必要がある。
- ② 選挙区の決定が人口を基準としているため、過疎化の進行により広大な面積を持つ過疎地域からの議員の選出が困難になりつつあるため、地域の要素を考慮する必要がある。
- ③ 議員定数が10人をこえるような都市（政令指定都市を除く）においては、選挙区を設けることができるようにする必要がある。

### (2) 選挙公営について

現在、都道府県議会議員の選挙において、公営のポスター掲示場、立会演説会、選挙公報の発行は任意制とされている（公職選挙法第144条の4、第160条の2、第172条の2）が、選挙の公正を期し、かつ住民の選択を容易にするため、いずれも義務制とすることが望ましい。



### (3) 議員報酬等について

現在、議員には月額報酬が支給され、報酬の引き上げに当たっては、昭和39年から自治省の行政指導により、特別職報酬等審議会の答申を得たのち条例改正案を議会に提案することとし、すべての都道府県において、この方式が実施されている。

この審議会を設けた理由は、地方議会だけの審議で報酬を引き上げる従来の方法が各方面からお手盛りとの強い批判を受けたからであり、この批判に応え、長が条例改正案を議会に提案する前に、公正な第三者機関で審議することとしたためである。このような運用により報酬を引き上げているにもかかわらず、現在なお報酬について、いろいろと批判が出ている。

そもそも報酬を決めるに当たっては、議員の性格をどのようにみるかが前提とならなければならない。都道府県議会議員は、制度上、非常勤であるが、その活動をみると専門化し、半ば職業化し、片手間ではその職務を遂行することは不可能な実情にあり、この考え方はほぼ一般化しているものと思われる。したがって、報酬は当然それに見合うものでなければならない。また年々、物価、民間および公務員給与が大幅に上昇しているので、これらとの関連で報酬も必要に応じ引き上げ措置を講ずべきであることはいうまでもない。

なお、報酬について議会の審議の前に第三者の意見を求める現行の特別職報酬等審議会の方法は、他に適切な方法が認められないので、今後も存続することが適当であるが、同審議会の委員の選任に当たっては、住民の納得を得られるよう慎重を期する必要がある。

次に、いわゆる議員活動に必要な調査活動費（仮称）についてである

が、議員は、議会と住民の間をつなぐパイプとして、民意を反映させる活動を今後さらに積極的に行なうことが要請されており、また議員が政策立案を行ない住民福祉の向上に役立たせる必要があること等から、これに要する費用として都道府県議会議員については、一定額の調査活動費（仮称）を支給することを検討する必要がある。

## 2. 議長について

### (1) 短期交代について

地方議会における正副議長の任期は、議員の任期による（法第103条）こととされているが、多くの都道府県議会においては、1年または2年交代となっており、議員の任期に合わせて在任するところは少ない。

短期交代が行なわれる理由は、当該都道府県議会により、さまざまであろうが、これは地方議会の権威高揚のため好ましくないとともに、住民の議会に対する信頼の低下を招き、また現行地方自治制度が期待する長と議会の対等な関係が、短期交代によりそこなわれることとなる。

議会の権威を向上させ円滑な運営を図るためには、短期交代をやめる必要があるが、これは議会の良識にまつほかはないので、個々の議員に深い省察を要請したい。

### (2) 秩序維持および庁舎管理について

議事堂は、地方公共団体の行政財産で、その管理権は長にあり（法第148条）、議長にはない。このため議会事務局長が執行部職員として併任され、その立場から議事堂の管理に当たっている場合が多い。

現行法上、議長は開会中における本会議場の秩序維持権を持っている（法第129条）が、この権限は委員会室、議長室、各会派議員控室、

事務局室、廊下等議会関係の建物には及ばないものとされている。

このようなことから、独立した議事堂が増え、また緊急事態が予想される場合、有効かつ適切な措置を講じ難いため、議事堂の管理権を議長に持たせてはどうかとの意見がある。しかし、地方議会においては、国会と異なり、議長が議会内の警察権を持っていないこと、議会事務局における管理体制が十分でないこと等から、その意見にはにわかに賛成し難い。

したがって、議事堂の管理権は現行通り長が持ち、不法侵入者等に対しては、議長と長が十分連絡を密にして対策を講ずるのが最も現実的であると思われる。

また、議長の秩序維持権については、その範囲を本会議場に限定することなく、委員会室等も一体的に維持、運営できるように改める必要がある。

### 3. 議会の運営について

#### (1) 定例会および臨時会制度について

現在、地方議会の定例会は毎年4回以内において条例で定める（法第102条）ものとされ、また臨時会は必要がある場合において付議事件を告示して開催できるものとされており、都道府県議会の定例会の回数はいずれも年4回となっている。

議会が住民の動向を敏速かつ的確に把握し、これに対する意思を決定するためには、次の定例会まで待っていては十分対応できない場合も少なくない。この場合、必要に応じて臨時会を開催すればよいが、現在、臨時会の開催要件は、ややきびしすぎるので、これを緩和し実情に即し

て弾力的に開くことができるようにする必要がある。

#### (2) 議員提出議案について

長も議員も議案の提案権を持っているが、都道府県議会の現状をみると、議員提出議案は、提案権の制約もあって、議会の組織ともいふべき委員会条例および機関意思である意見書案、決議案に集中し、その他の団体意思決定の議案はほとんど長から提案されており、議会の政策立案機能が低下している。この理由としては、行政が専門化、高度化したため、議員の立場でこれに対応するだけの立案が困難になっていること、および立案のスタッフともいふべき議会事務局および政党の体制が不十分であること等が指摘される。

地方議会における今後の方向としては、現在以上に行政の監視、批判機能を強化することが望まれるが、同時に、議会の政策立案能力を充実する必要がある、このためには議会事務局におけるスタッフを確保するとともに、政党における調査、立案能力を充実する必要がある。

#### (3) 会議時間について

都道府県議会における会議時間は、午前10時（または午後1時）から午後5時までとするところが多い。会議は住民が傍聴しやすい時間に開く必要がある、この意味から能率的な審議と傍聴者の便を考慮して会議時間を厳守する必要がある。

### 4. 委員会について

#### (1) 委員会の数について

常任委員会の数は、人口に応じて定められ（法第109条）、都道府県議会では執行機関の部局に対応してタテ割りの委員会が設けられている。

常任委員会の数は、本質的には議会の自主的な判断によって定めるべきであり、法律により数を制限することは適当でないが、現状では能率的な運営を図るため、おのずから限度があるものと考えられる。

## (2) 予算の審査について

現在、多くの都道府県議会では予算を各常任委員会に分割付託して審査している。

予算を審査する単一の委員会を設けない理由は、予算審査の委員会に議員の希望が集中し、各常任委員会のウエイトが低下するためであるといわれる。

しかし、予算は一体であり、全体として審査を行なうべきであること、分割付託の場合は修正が困難であること等から、分割付託の実態を考慮して、次のように改めることが適当である。

- ① 予算は、その性格から予算常任委員会を設けて審査することとし、この委員会は法第109条に規定する常任委員会の数の特例として認める。
- ② 予算の審査の充実を期すため、予算常任委員会は予算の全体的な審査を行ない、個別的な事項については、各常任委員会を分科会として活用し、詳細に審査を行なうことも一つの方法である。
- ③ 予算常任委員会の委員は、法第109条に規定する一個の常任委員の特例とし、他の常任委員会委員との兼務を認める。

## (3) 委員について

常任委員会制度は、専門的立場から議案等の詳細な審査を行なうことを目的としているが、都道府県議会における委員の任期は1年と定めているものが多い。

この結果、委員が高度かつ専門的な審査を行なうことは困難となり、執行機関に対する監視、批判が十分行なわれなくなるので、委員の短期交代は好ましくない。

#### (4) 委員会の公開について

委員会の公開については法律上の規定はなく、委員会条例または会議規則の定めるところであり、都道府県議会では委員会室の大小による制約もあって、一般住民に公開しているところは少ない。

地方議会における審議の中心が委員会に移っているため、住民は本会議のみを傍聴しても、議会における審査の経過を十分知ることができないので、委員会の公開についての要請が強い。

委員会公開の利点としては、審査過程の問題点が明確になるので住民に判断資料を提供し政治的啓発に資すること、議員も住民が傍聴しているので真剣に審査を行なうこと等があり、欠点としては、審議がとかく傍聴人を意識して行なわれる傾向にあること、対立した意見の調整が困難で審査が長くなること等が指摘されている。

委員会の公開、非公開は委員会審査の本質にかかる問題であるが、委員会は本会議とちがって、詳細な審査を行ない異なる意見を調整する場であり、本質的には公開になじみにくい面が多い。

したがって委員会の公開は、傍聴席の数を勘案し、委員長の許可または委員会の決定にかからしめ、運用面で措置することが適当である。

#### (5) 公聴会および参考人制度について

地方議会は、必要により委員会において公聴会を開くことができる（法第109条、第110条）が、都道府県議会において、その事例はきわめて少ない状況にある。

しかしながら、公聴会は議会が住民の意見、要望を直接聞くことのできる数少ない方法であるので、重要な議案および住民の利害に大きな影響を及ぼす事項等については、公聴会制度を積極的に活用する必要がある。

また、公聴会は開催するまでに告示、公述人の選定等にかかなりの時間を必要とするため、会期の短い地方議会においては、時間的に開催することが困難なこともあるので、国会におけると同様、手続きの簡便な参考人制度を新設し、利害関係人や学識経験者等から意見を聞き、審議の参考にする等住民意思の吸収に努力する必要がある。

#### (6) 閉会中の審査について

委員会は議会の議決により、特定の事件について閉会中の審査を行なうことができ（法第109第、第110条）、都道府県議会において広く活用されている。

最近の住民運動による意見、要望等閉会中に突発する事件について議会が緊急に対処するためには、臨時会を開催して議会の意思を決定する方法のほか、閉会中の審査事件として広範囲な案件を認めることにより、臨時会を開催しなくても、委員会において審査し、ある程度議会の意思の方向づけをすることができるようにする必要がある。

#### (7) 議会運営委員会について

現在、都道府県議会においては、議会運営を円滑に行なうため、議会運営委員会が設けられているが、そのほとんどは法に基づく委員会ではなく、申し合わせ、規程、要綱等に設置根拠を持つ任意のものであり、委員に対しては費用弁償を支給することができない。

しかしながら、政党化の進んだ都道府県議会において、議会運営委員

会は必要であるので、例えばこれを常任委員会とし、法第109条の常任委員会の数の特例として認める等、何らかの法的根拠を与えることが望ましい。

(8) 議長の委員会所属について

現在、議長といえども常任委員会の委員になることが原則とされているが、議長は議会の公正な運営に当たる立場にあるので、委員会において審査に加わることは適当でなく、また都道府県議会においては、審査に参加していない実情にある。

したがって、議長は最初から常任委員会の委員にならないものとし、法第109条第2項に規定する「議員」には議長を含まないものと解すべきである。

5. 請願および陳情について

請願および陳情は、民意伝達の方法であり、住民が地方議会に対して有する重要な権利である。現在、都道府県議会に対して住民から多数の請願、陳情が提出され、これについてかなり熱心かつ慎重な審査が行なわれていることは評価される。

請願についての議会の審査は採択または不採択を決定し、採択したもののうち適当と認めるものは執行機関に送付し、その処理の経過および結果を報告するよう請求することができ、また一部の都道府県議会においては請願者に対し採択、不採択の結果を通知している。

しかしながら、住民の立場からすれば、多くの請願は執行機関において処理されて、初めて納得されるものであり、議会において採択、不採択を決定しただけでは不十分であることはいうまでもない。現在、請願に対する



議会の活動は、採択、不採択を決定するだけにとどまり、採択した請願の趣旨を実現させる努力が少ないため、住民は現在のような請願制度に対して多くを期待しなくなりつつある。もちろん議会は議決機関であるから採択した請願について執行する立場にはないが、住民の要望を実現するため、次のような運営が望まれる。

- (1) 議会は請願を採択したあとにおいても、その趣旨の実現のため、自ら努力することはもちろん、執行部に対して積極的に働きかける必要がある。
- (2) 議会は原則として請願者に対し採択、不採択の結果を通知する必要がある。
- (3) 請願については、住民全体の立場から慎重に審査する必要があるとともに、すみやかに結論を出すことが望ましい。
- (4) 各党派間に対立のある請願について議会運営が混乱することのないようにする必要がある。

なお、陳情は請願と制度的に異なるが、民意伝達の方法としては請願と同様に尊重し、誠意をもって、これに対処するよう努めるべきである。

## 6. 意見書および決議について

地方議会は「当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を関係行政庁に提出」することができ（法第99条第2項）、また事実上の機関意思として決議を行なっている。

都道府県議会は、この意見書および決議の制度をかなり広範囲にわたって活用しているが、中でも外交問題等本来国が処理すべきものについては問題があり、自治省も「国の外交政策に関連し外国との交渉に影響を及

ばす慮のあるものは、慎重に取扱うことが適当である（昭和38年8月29日、自治乙行第1号自治事務次官通達）」との態度をとっている。

外交問題等国政に関する意見書および決議は、原則として望ましくないが、その種のものについても、当該地方公共団体の利害に関係のある場合には認められてよい。

なお、直接利害が関係しない外交問題等についての意見書および決議で、議会の審議が混乱したり、または住民の福祉等に影響のある議案等の審議がおろそかになることのないよう、特に留意すべきである。

## 7. 自主解散制度について

地方公共団体の議会の解散に関する特例法は、昭和40年に制定され、これまで都道府県関係では東京（40年）、茨城（41年）において適用された。住民によって直接選挙された議会を、議会自らの意思で解散することについては、もちろん慎重であるべきである。特例法が解散の要件を「議員数の4分の3以上の者が出席し、その5分の4以上の者の同意」を要し、また議会解散請求に関する「世論の動向」を前提としているのはそのためである。

住民と議会との間の信頼関係が明らかにそこなわれているような場合においては、議会制度の基本にたちかえって、議会が自主的な判断に基づいて解散し、議会を再構成する必要がある、この意味において、今後も自主解散の途を開いておく必要がある。

解散特例法は、その附則で施行の日から「1年以内に検討」を加えることを規定しているが、自主解散制度は創設以来活用され、制度として定着してきていると思われるので、地方自治法に規定して恒久的な制度にする

必要がある。

## 8. 全員協議会等について

現在、地方議会においては、全員協議会または特定の委員会所属委員を対象とした協議会を設けている例がある。これらの運営については、議会を招集する暇のない突発事件についての協議や、議案等を中心とした自主的な勉強会など評価されるものもある。しかし、この協議会において議員と執行機関が実質的な意見交換を行ない、本来の議会の審議を形骸化、空洞化する弊害も見られ、これは住民不在の場において行なわれるため、住民は公開の会議および委員会を傍聴しても、その内容を理解できないので、議会に対する関心および評価を著しく低下させることになる。

したがって、全員協議会等の運営に当たっては、以上のようなことを十分留意して行なう必要がある。

## 9. 広報活動について

住民が議会の活動を知る方法としては、傍聴、会議録の閲覧、議会広報等がある。このうち議会が住民に積極的に行なうのは議会広報であるが、都道府県議会については、新聞特に地方紙、テレビ、ラジオ等のマスコミが、かなり詳細に議会の状況を報道している。このため、都道府県議会が独自の広報紙を発行する場合、時間的にかなり遅れるので、住民にあまり読まれないおそれがあり、したがって、編集内容等に特別の工夫を必要とする。

住民と議会の距離を近づけるためには、議会が傍聴や会議録の閲覧等住民の関心を待つ受身の姿勢にとどまらないで、進んで、即時性を持つテレビ、

ラジオ、日刊新聞の利用に重点をおいて、効果的な広報活動を進める必要がある。

## 10. 議会事務局について

都道府県議会事務局は必置制とされ（法第138条）、現在、事務局長の下に、総務、議事、調査の3課および図書室を設けているところが多い。

議会事務局は「議会の庶務」（法第138条）に従事することが要請されている。このうち議事部門については、現行制度に基づく議事運営が軌道に乗ったが、調査部門については未だ十分とはいえない状況にある。特に最近においては、政党化が進んだこと、議会の機能の十分な発揮が期待されていること等から、議員の議会活動のサービスにあたる調査課、図書室のあり方が問題となっているので、次のように改善を加える必要がある。

- (1) 事務局における調査部門の活動を明確にするため、法第138条の「庶務」のほかに「調査」を加える。
- (2) 事務局における立案能力を強化するため調査部門の充実を図る。このため調査部門における職員の増員、執行機関との人事交流による人材の確保、調査担当職員の委員会書記との兼務の廃止、図書室の拡充および活用を図る必要がある。なお、人事交流を行なう場合、執行部からの出向職員は執行部の意図を顧慮して、調査に専念できないようなことのないようにし、議会事務局職員としての立場に徹する必要がある。
- (3) 各都道府県議会事務局の調査能力等を補完するため、全国都道府県議会議長会が各種資料や情報のサービスを行なうことが望ましい。

## 11. その他

### (1) 地方自治法の字句修正について

次の規定は適当でないので改める必要がある。

#### ① 請願について

法第109条第3項は「常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、陳情等を審査する。」と規定し、請願について規定されていないので「請願」を加える。

#### ② 会議の中止について

法第114条および法第129条は会議の「中止」を規定しているが、休憩と同意語であり、現に都道府県議会でも休憩により運営しているので、「中止」を「休憩」に改める。

### (2) 会期末等の懲罰について

地方議会において会期末および閉会中の委員会の審査における懲罰事犯については、時間的に懲罰動議を提出することが困難または不可能であるので、国会におけると同様、次の定例会において懲罰動議を提出できるように改めることを検討したが、これを認めると、議員の身分が長期間、不安定になるので適当でない。

### (3) その他の検討事項

再議、白票の取り扱い、予算の修正権の範囲、議員提出議案の要件緩和、地方議会の請願能力等についても検討したが、結論を得なかった。

昭和48年11月14日

議會制度研究会

愛 川 重 義  
河 野 義 克  
佐 久 間 彊  
高 木 鉦 作  
西 沢 哲 四 郎  
山 内 一 夫

( 参 考 )

議 会 制 度 研 究 会 名 簿

昭 和 4 8 年 1 1 月

座 長 西 沢 哲 四 郎 氏 ( 元 衆 議 院 法 制 局 長 )

委 員 愛 川 重 義 氏 ( 前 読 売 新 聞 社 論 説 顧 問  
行 政 監 理 委 員 )

委 員 河 野 義 克 氏 ( 元 参 議 院 事 務 総 長  
東 京 市 政 調 査 会 理 事 長 )

委 員 佐 久 間 彊 氏 ( 元 自 治 省 行 政 局 長  
千 葉 経 済 学 園 理 事 長 )

委 員 高 木 鉦 作 氏 ( 国 学 院 大 学 法 学 部 教 授 )

委 員 山 内 一 夫 氏 ( 学 習 院 大 学 法 学 部 教 授 )