

分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.5

日本の地方議会

大杉 覚

首都大学東京大学院社会科学研究科教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、
無断で転載できません。引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先：

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒100-0013 東京都千代田区霞ヶ関 3-3-2 新霞ヶ関ビル 19 階

TEL: 03 - 3591 - 5482 FAX: 03 - 3591 - 5346

Email: webmaster@clair.or.jp

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

TEL: 03 - 6439 - 6333 FAX: 03 - 6439 - 6010

Email: localgov@grips.ac.jp

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成19年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、『官報自治関係用語日英対照表(19年度版)』の作成などを進めてきました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を18年度に引き続き2テーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても19年度は6分野について作成することとしております。

本事業については、平成20年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成20年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成19年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。同事業のうち、平成19年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No.5～10の全6冊）の作成は、以下の6人の委員を中心にとりまとめられました。

（主査）

大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部研究科教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

河藤 佳彦 高崎経済大学地域政策学部准教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

原田 賢一郎 東北大学大学院法学研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo. 5として、日本の地方議会について、大杉覚委員によって執筆されたものです。

日本の地方議会の基本的な仕組みを組織運営に着目して概説したうえで、二元代表制を採用する日本の地方自治における地方議会の役割や機能についてまとめたものです。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた大杉覚委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成20年3月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の地方議会

大杉 覚

首都大学東京大学院社会科学研究所教授

1 はじめに

自治体には「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」（日本国憲法第 93 条第 1 項）とされ、自治体の長と同様に、住民によって直接選挙で選ばれた代表者から議会が構成されること（同条第 2 項）が憲法上規定されている。

本稿でいう「地方議会」とは、この憲法規定に基づき、地方自治法「第 6 章 議会」に一連の規定がなされている普通地方公共団体の議会を指す。ただし、市町村と同様に基礎的な地方公共団体とされる都の区（現在では、東京都内の 23 の特別区）の議会についても議員定数の規定を除いて普通地方公共団体の議会に準ずることから（厳密には、同法第 283 条第 1 項により、市に関する規定の特別区への適用による）、ここに含めることとする。なお、特別区以外の特別地方公共団体（一部事務組合、広域連合等）に設置される議会については、性格・役割等が大きく異なることから、本稿でいう「地方議会」には含めないこととする。

日本の地方議会制度の歴史を遡ると、都道府県レベルの議会については府県会規則（明治 11 年）、府県制（明治 23 年）、東京都制（昭和 18 年）など、市町村レベルの議会については区町村会法（明治 13 年）、市制町村制（明治 21 年）など、それぞれの地方制度法制に根拠を置いてきたが、第二次世界大戦後には、地方自治法の下に一本化された。地方自治法の規定上は、議員定数等の一部の規定を除けば、都道府県の議会と市町村の議会とで特段の区分はされておらず、また、全国一律の仕組みとされている。

そこで、本稿では、地方議会制度一般について、まず、その組織および運営について、日本の地方自治制度の特徴となる二元代表制について地方議会と長との関係について概観する。そして、さらなる地方分権改革が推進されるなかで地方議会についてもその問い直しが提起されており、さまざまな地方議会改革の提案がなされている。その動向を最後に総括的に述べることとするが、個別具体的な論点については、組織・運営や二元代表制の議論とあわせて適宜概説したい。

2 地方議会の組織と運営

2-1 地方議会の組織

(1) 地方議会の設置

自治体の議事機関として議会が設置される（地方自治法 89 条。以下、同法については条数のみ示す）。ただし、例外として、町村については、議会を置かずに選挙権を有するもので構成される総会を条例により設置することができる（94 条）。この町村総会は、

アメリカなどで見られるタウン・ミーティングのような直接民主制の仕組みであり、実質的には、住民が一堂に会して会議を開催し、意思決定ができるような人口・面積ともに非常に小規模な町村のみが想定されているといえよう。地方分権推進委員会『第2次勧告』（1997年）では、小規模町村が議会に代えて条例により町村総会へ移行できることを周知するとしたものの、現在、町村総会を設置する自治体はない。

なお、国の議決機関である国会では二院制が採用されているのに対して、自治体の議会は一院制である。

（2）地方議会の定数

議会は住民によって直接選挙された議員によって構成される。議会の議員定数は条例で定められることとされており、表1のように、都道府県と市町村の別に人口区分に応じて議員定数の上限が地方自治法で規定される「条例定数制度」をとっている（90条、91条）。

表1 議会の議員定数

〔都道府県〕

人口75万未満	40人
人口75万から100万未満	人口70万を超える数が5万を増すごとに1人を40人に加えた数
人口100万以上	人口93万を超える数が7万を増すごとに1人を45人に加えた数（ただし、120人が最大限度）
都は、特別区の存する区域の人口を100万人で割った数を上記の数に加えることができる（ただし、130人が最大限度）。	

〔市町村〕

人口2千未満の町村	12人	人口10万以上20万未満の市	34人
人口2千以上5千未満の町村	14人	人口20万以上30万未満の市	38人
人口5千以上1万未満の町村	18人	人口30万以上50万未満の市	46人
人口1万以上2万未満の町村	22人	人口50万以上90万未満の市	56人
人口5万未満の市、2万以上の町村	26人	人口90万以上の市	人口50万を超える数が40万を増すごとに8人を56人に加えた数（ただし、96人が最大限度）
人口5万以上10万未満の市	30人		

地方分権一括法による地方自治法改正（2000年）以前は、いわゆる減数条例により議員定数を減らす場合、市町村については著しく人口増減があった場合に条例に議員定数を増減する場合を除いては、同法により人口区分により定数が法定されていたのを（いわゆる「法定定数制度」）、地方分権の観点から現行規定のように上限のみを定め、定数については当該自治体の自主的な決定事項として改めたものである。

なお、合併市町村の議会の定数については、市町村合併特例法により定数特例が認められ、合併形態に応じて上述の上限を超えた定数を一定期間とることができる。ただし、一時的にせよ、議員定数を特例で増やすことに対して住民の間から批判が生じ、住民からの直接請求により議会解散に追い込まれたり、議会が自主解散により特例を解消したりする事例も見られる。

(3) 議員の身分と兼職・兼業の規制

議員の身分は、地方公務員の特別職として、他の特別職とともに位置づけられているに過ぎない（地方公務員法 3 条③）。最近の議会改革論議の中では、例えば、全国都道府県議会議長会の設置した都道府県議会制度研究会から「公選職」という概念が提言され、政府の審議会である第 28 次地方制度調査会でも検討されるなど（「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」2005 年）、地方分権時代にふさわしい議員の職務・職責を明確にすべきという考え方が提起されているが、法改正には至っていない。

議会の議員には、兼職・兼業の規制がある。

まず、次の兼職は禁止されている（92 条）。

- (i) 衆議院議員又は参議院議員
- (ii) 自治体の議会の議員
- (iii) 自治体の常勤の職員
- (iv) 自治体の再任用短時間勤務職員
- (v) 他法令により禁止される兼職として、裁判官（裁判所法 52）、教育委員会の委員（地教法 6、海区漁業調整委員（漁業法 95）

なお、議会の議員として構成する自治体により組織された一部事務組合及び広域連合の議会の議員には兼職できる（287 条②、291 条の 4④）。

また、兼業の禁止としては、議会の議員は当該自治体の請負締結の議決等を通じて関わることから、公正な議会運営と適切な事務執行の観点から、請負禁止規定が設けられている。すなわち、議会の議員は、当該自治体に対して請負をする者やその支配人、主として同一の行為をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役その他これらに準ずべき者、支配人、清算人にはなれないとする（91 条の 2）。

(4) 議員の任期

議員の任期は 4 年である（93 条）。ただし、合併市町村の議会議員の任期については、市町村合併特例法により、在任特例が認められている。

議員が任期中にもかかわらず、次のような場合にはその身分を失うことが考えられる。

第 1 に、自発的に議員の身分を失う場合である。すなわち、議員は議会の許可を得て、閉会中においては議長の許可を得て、辞職することができる（126 条）。

第 2 に、被選挙権を有しない者や先述の請負禁止規定（91 条の 2）に該当するときは失

職する（127条）。ただし、公職選挙法第11条等に該当するなど裁判所の判決により被選挙権の有無が明白である場合以外には、議会が被選挙権の有無や請負禁止規定の該当について決定しなければならない（出席議員の3分の2以上の特別議決による）。

第3に、住民による議会解散、議員の解職といった直接請求に関してである。有権者がその3分の1（その総数が40万を超える場合には、その超える数に6分の1を乗じて得た数と40万に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の連署をもって議会の解散請求（76条）、議員の解職請求（80条）をすることができる。いずれの場合も、解散・解職の投票において過半数の同意があったときは、解散・解職することとなる（78条、83条）。

なお、議員個人のみならず、議員全員が同時に辞職するいわゆる総辞職に関する手続きは定められていないが、直接請求による議会の解散（76条）、後述する長の不信任議決に対する対抗措置としての議会の解散（178条）、地方公共団体の議会の解散に関する特例法に基づく自主解散（議員数の4分の3以上が出席し、その5分の4以上の同意をもって解散の決議とすることができる）によって、総辞職と同様な結果がもたらされうる。

そして第4に、懲罰による除名の処分を受ける場合である。法律や会議規則、委員会に関する条例に違反した議員は議決により、会議規則中に定められた懲罰を科されることがある（134条）。懲罰の種類としては、公開の議場における戒告、公開の議場における陳謝、一定期間の出席停止とともに除名が設けられており（135条①）、議員身分に直結することから、議会の議員の3分の2以上が出席し、その4分の3以上の同意によるものとされる（135条③）。なお、除名されたものが再び当選した場合には、議員たることを拒否できないとされる（136条）。

2-2 地方議会の権限

(1) 議決事件

議会の法定議決事件は次の15項目である（96条）。

- (i) 条例を設け又は改廃すること
- (ii) 予算と定めること
- (iii) 決算を認定すること
- (iv) 法律又はこれに基く政令に規定するものを除く外、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること
- (v) 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
- (vi) 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること
- (vii) 財産を信託すること
- (viii) 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

- (ix) 負担付きの寄附又は贈与を受けること
- (x) 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること
- (xi) 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること
- (xii) 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、斡旋、調停及び仲裁に関すること
- (xiii) 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること
- (xiv) 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること
- (xv) 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

また、条例により、法定受託事務に係るものを除いた自治体の事件を議決事項として追加することができる（96条②）。この権限を活用し、議会の議決事件の拡大することができる点は第28次地方制度調査会答申でも指摘されており、実際、例えば、基本計画等の自治体計画を議決事項とする自治体が近年増えている。また、法定受託事務についても議決事件とできるようにすることが議会改革のひとつの論点となっている。

なお、先述の15の法定議決事件に加えて、市町村の基本構想（2条④）、市町村の配置分合・境界変更に伴う都道府県議会の議決（7条①）や関係自治体の議会の議決（7条⑤）などが別途地方自治法上定められている。

（2）選挙

議会は法令に基づきその権限に属する選挙を行わなければならないとされる（97条①）。具体的には、議長及び副議長の選挙（103条①）、仮議長の選挙（106条②）、選挙管理委員及び補充員の選挙（182条）、選挙管理委員会の臨時補充員の補欠選挙（令135条、136条）、議会における選挙の場合の広域連合の議会の議員の選挙（291条の5①）である。これらは公職選挙法を準用する一定の手続により行うこととされ、この手続きに従わない選挙は違法となる（118条①）。

（3）予算の増額修正

議会には予算の増額修正権が認められているが、ただし、長の予算提出権限を侵害することはできないとされる（97条②）。

なお、こうした地方自治法上の規定からは、どの程度までの増額修正が認められるのか、どのような増額修正が予算提出権限の侵害になるのかは明確とはいえ、長が提案する予算の趣旨を損なわない増額修正は許容されるという基準のもとで、個別のケースごとに解釈される。

(4) 検査・監査の請求

議会は、長その他の執行機関に対してその権限に属する事務（ただし、自治事務のうち、地方労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令により定めるものを除き、また、法定受託事務のうち、国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。以下同様）に関する書類及び計算書を検閲したり、報告を請求したりして、それらの事務の管理、議決の執行及び出納を検査する権限を有する（98条①）。また、議会は、監査委員に対して、長その他の執行機関の権限に属する事務に関する監査を要求し、監査結果の報告を請求できる（98条②）。

(5) 意見書の提出

議会は、当該自治体の公益に関する事件について、意見書を国会または関係行政庁に提出することができる（99条）。

例えば、東京都議会 2007 年第 3 定例会（2007 年 10 月 5 日）では、次の 4 件の意見書が国に対して提出された（表 2）。

表 2 東京都議会 2007 年第 3 定例会における意見書の議決と提出状況

意見書名	宛先
私学振興に関する意見書	衆議院議長、参議院議長、内閣総理大臣、総務大臣、財務大臣、文部科学大臣
割賦販売法の改正に関する意見書	衆議院議長、参議院議長、内閣総理大臣、総務大臣、法務大臣、経済産業大臣
中小企業の事業承継円滑化のための税制措置等に関する意見書	衆議院議長、参議院議長、内閣総理大臣、総務大臣、法務大臣、財務大臣、経済産業大臣
道路特定財源の首都東京の道路整備への重点投資と首都圏の高速道路料金の引下げに関する意見書	衆議院議長、参議院議長、内閣総理大臣、総務大臣、財務大臣、国土交通大臣、行政改革担当大臣

（注）東京都議会ホームページより作成。

(6) 調査権能

① 「百条調査権」

議会は、当該自治体の事務（ただし、自治事務のうち、地方労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令により定めるものを除き、また、法定受託事務のうち、国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。以下同様）に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭・証言や記録の提出を請求することができる（100条①）。いわゆる「百条調

査権」と呼ばれるものである。

この百条調査権に基づき選挙人その他の関係人の証言を請求する場合には、地方自治法に特別の定めがあるもの以外は、民事訴訟法及び民事訴訟規則の規定中の証人尋問に関する規定（ただし、過料、罰金、拘留、勾引に関する規定は除く）を準用することとされる（100条②）。また、百条調査権に基づき選挙人その他の関係人の出頭や記録の提出が請求されたときに正当な理由なくそれを拒否した場合には、罰則が適用される（100条③）。また、虚偽の陳述をした場合にも、罰則が適用される（100条⑦）。

②事務調査権

議会は、議案の審査や当該自治体の事務に関する調査のため等で必要があると認められるときは、会議規則の規定により、議員を派遣することができる（100条⑫）。

③政務調査費

自治体は条例の規定により、議会の議員の調査研究に資するため、必要な経費の一部として、その議会における会派または議員に対して、政務調査費を交付できるが、その交付の対象、額や交付の方法については条例で定めなければならないこととされる（100条⑬）。政務調査費の交付を受けた会派または議員は、条例の規定により、当該政務調査費に係る収支報告書を議長に提出することとされる（100条⑭）。

政務調査費については、収支報告書の記載が不適切であったり、政務調査費の使途が不明確であったり、あるいは、その不適切な使用実態が一部で問題となったりしたことなどから、その透明化が強く求められている。とくに都道府県や大都市部では政務調査費の支給額が多いこともあって（例えば、議員1人あたり支給額が最高の東京都議会議員、大阪市議会議員の場合、1人あたり月額60万円）、収支報告書に領収書の添付を義務づけるべきだという議論があるが、全部の支出について義務づけている議会は一部に過ぎず、一定額以上についてのみ義務づけている議会はあるものの、大半の議会は領収書添付の義務づけはないのが実状である。

④その他議員の調査研究

政府は自治体の議会に官報や政府刊行物等を送付しなければならないとされ、都道府県は、当該区域内の市町村議会及び他の都道府県議会に、公報等を送付しなければならないとされる（100条⑯、⑰）。議会は、議員の調査研究に資するために図書室を附置し、これら送付物を保管しなければならないとされる（100条⑰）。

たとえば、東京都議会の場合には、東京都議会図書館が設置されており、都議会の会議録、東京都の資料、国及び他の自治体の資料、その他地方自治に関する文献を中心に約8万4千冊を所蔵している。他方で、町村議会のように小規模な自治体の議会では、半数以上が図書室を設置しておらず（注1）、設置していたとしても所蔵資料に乏しく実態にそぐわ

ない例が多い。

2-3 地方議会の運営

(1) 招集と会期

議会は、自治体の長に招集権がある（101条①）。

議会には、定例会と臨時会とがある。定例会は、年四回以内で条例の定める回数招集しなければならないとされ、また、臨時会は、必要がある場合に、その事件に限り招集することとされる（102条①～③）。なお、議長が議会運営委員会の議を経て長に対して臨時会の招集を請求した場合、及び、議員定数の四分の一以上の者から会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集の請求があった場合には、長は請求があったときから20日以内に議会を招集しなければならないとされる（101条②～④）。なお、前者の議長の臨時会招集権は2006年地方自治法改正で新たに規定されたものである。臨時会に付議する事件は、自治体の長があらかじめ告示しなければならないが、ただし、開会中に急施を要する事件があるときには、直ちに会議に付議することができる（102条④～⑤）。

議会の会期、その延長及び開閉に関する事項は、議会が定めることとされる（102条⑥）。

表3は、2007年の東京都議会での本会議の開催状況の例である。第1回定例会は、毎年、翌年度予算審議があるため（会計年度は4月から始まる）、他の会期に比べて長期にわたるのが一般的である。また、2007年4月は東京都知事の改選が行われたこともあって、翌月に臨時会が開催され、副知事選任の同意が行われた。

表3 東京都議会の会期と日数

		会期	日数	備考
2007年	第1回定例会	2.7～3.9	31	予算の議決等
	第1回臨時会	5.10	1	副知事選任の同意
	第2回定例会	6.12～6.27	16	
	第3回定例会	9.19～10.5	17	
	第4回定例会	12.4～12.19	16	

(注) 東京都議会ホームページをもとに作成。

(2) 議事運営

①議長及び副議長

議会は、議員のなかから議長及び副議長を一人ずつ選挙しなければならない（103条①）。

議長の役割は、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を処理し、議会を代表することとされ（104条）、議長は委員会に出席し、発言することができる（105条）。

議長及び副議長の任期は議員の任期によるとされる（103条②）。しかしながら、こうした法の規定にも拘らず、議長・副議長の任期は申し合わせや慣例によって運用されている

事例が多い。例えば、市議会ではそうした運用が 8 割以上に上り、4 年を任期とするものは 1 割あまりであり、町村議会でも 5 割あまりに過ぎない。任期を 1 年ないし 2 年とする市議会が 7 割、町村議会でも 4 割以上を占めている（注 2）。

議長に事故があるときや議長が欠けたときには、副議長が議長の職務を代行し、議長、副議長がともに事故があるときは、仮議長を選挙することとされるが、議会はあらかじめ議長に仮議長の選任を委任することができる（106 条）。

議長及び副議長が辞職するには議会の許可が必要である。ただし、副議長については、議会が閉会中の場合には、議長の許可を得て辞職できる（108 条）。

②本会議と委員会

議会の運営形態として、全体会に当たるいわゆる本会議と委員会があり、必要に応じて非公式的な全員協議会や委員会協議会が開催される。

このうち、委員会については、議会は条例で常任委員会（109 条）、議会運営委員会（109 条の 2）、特別委員会（110 条）を置くことができるとされる。

常任委員会は、その部門に属する当該自治体の事務に関する調査を行い、議案や陳情等を審査することを役割とする。議員はそれぞれひとつの常任委員となるものとされ、複数の常任委員を兼務できないとされてきたが、2006 年地方自治法改正で、少なくともひとつ以上の常任委員になることができるというように、複数所属制限が廃止された。

議会運営委員会は議会運営を円滑に行うことを目的として条例で設置することができるものであり、(1)議会の運営に関する事項、(2)議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項、(3)議長の諮問に関する事項、に関して調査を行い、議案、陳情等を審査することがその役割である。

特別委員会は、常任委員会とは異なり、議会の議決により付議された事件を審査するために設置されるものであり、一般に、複数の常任委員会にまたがる事件や、特に重要な案件の処理が求められる場合等に設置される。

常任委員会は公聴会の開催や利害関係者・学識経験者等からの意見聴取、参考人からの意見聴取を行うことができる。この点は、議会運営委員会、特別委員会にも準用される。また、常任委員会、議会運営委員会は議会の議決により付議された特定の事件については、議会の閉会中でも審査することができる。特別委員会は特定の事件を審査するという設置の目的から会期中に限定されるのが原則であるが、常任委員会など同様の手続きにより閉会中の審査が妨げられないとされ、実質的に常任委員会など同様の運営が可能である。

③議案提出権

議会の議員は、議会の議決すべき事件について議会に議案を提出できる（112 条①）。ただし、実質的に議員の発議権に制約が課されている点がある。

例えば、予算については議案提出権がないことが明文上規定されており（同条）、また、明文の規定がないものであっても、長にのみ議案提出権が専属すると解釈される事件もあるとされる。

議案を提出するには、議員定数の 12 分の 1 以上の賛成がなければならないとされる（112 条②）。

なお、2006 年地方自治法改正により、委員会に議案提出権が認められるようになった（109 条⑦）。

表 4 は、東京都議会における議案提出状況であるが、圧倒的に知事提出議案が多い。こうした事態は東京都議会に限定されず、全国の地方議会で見られることであり、議員提出による新規の政策条例の提案は近年徐々に増えつつあるものの、議案全体の一部を占めるに過ぎない。

表 4 東京都議会における議案提出状況

	議案の 総数	知事提出					議員提出		
		予算	条例	契約	人事	その他	条例等	意見書	決議
1999	314	36	150	53	20	22	6	22	5
2000	369	37	219	34	22	26	5	18	8
2001	287	34	125	21	36	24	17	21	9
2002	305	38	174	28	14	16	6	27	2
2003	297	41	164	20	19	28	3	19	3
2004	332	35	176	21	43	23	4	26	4
2005	372	39	165	17	19	102	7	14	9
2006	281	35	142	18	19	34	7	21	5
2007	309	40	137	15	50	37	7	19	4

（注）東京都議会ホームページをもとに作成。

④会議の諸原則

会議開催の要件として議員定数の半数以上の議員出席という定足数が原則として設けられ（113 条）、定数の半数以上の議員から請求があるときには議長は会議を開かなければならない（114 条）。

会議は公開することを原則とし、議長または三人以上の議員の発議により、出席議員の 3 分の 2 以上の多数で議決したときには秘密会を開くことができる（115 条）。

議案に対する修正の動議を議題とするにあたっては、議員定数の 12 分の 1 以上の発議によらなければならない（115 条の 2）。

地方自治法に特別の定めがある場合を除いて、議会の議事では、出席議員の過半数で議決することとされ、可否同数の時には議長が決することとされる（116 条）。

自己や近親者の一身上に関する事件やそれらの従事する業務に直接の利害関係のある事件については、議事に参与できないとされ、議会の同意のある場合のみ会議への出席、発言が許される（117条）。

議会の選挙については公職選挙法が準用され、投票の効力に異議があるときには議会が決定しなければならないが、この決定に不服がある場合には、決定があった日から21日以内に都道府県にあっては総務大臣に、市町村にあっては都道府県知事に審査を申し立てることができ、その採決に不服が有る者は、さらにその採決のあった日から21日以内に裁判所に出訴できる（118条）。

議会は会期ごとに運営されることから、会期中に議決に至らなかった事件は、会期終了とともに消滅し、次の会期に継続しない、会期不継続の原則が採られている（119条）。すなわち、審議未了の議案は提案されなかったのと同様の位置づけになる。また、会期不継続の原則により、以前の会期で不成立であった議案について、再提案することができる。なお、先述のとおり、議会閉会中に委員会に審査を付すことができる点が会期不継続の原則の例外である。

議会は会議規則を設けなければならないとされる（120条）。「標準」議会議事規則が都道府県・市・町村別に用意されており、多くの自治体ではこの「標準」議会議事規則に準拠した会議規則をもって議会運営がなされているのが現状である。

最近ではこうした会議規則の見直しを図り、議会運営をより効果的で、住民の身近なものにしようとする動向がある。例えば、夜間議会・休日議会の開催などにより、住民が傍聴しやすい時間帯に会議を開催したり、子供などを対象とした模擬議会の開催を通じて議会への関心を高めたりする工夫など、さまざまな試みが蓄積されつつある。

（3）会派

会派は、一般に政党などの類似の主張・意見を有する議員が任意に形成するものである。地方自治法上では先に述べた政務調査費に関連して言及されるだけであるが、例えば、議会運営をめぐる会派間で協議を行ったり、最大多数を占める第一会派から議長を、第二会派から副議長を選出するのを慣行としたり、あるいは、議会での質問時間の割り振りや議会棟の部屋割りを会派ごとに行ったりするなど、特に規模の大きな議会では、会派は議事運営の基本単位として大きな役割を果たしているといえる。

また、長との関係から、会派間の関係が与野党関係になぞらえられることもある。表5は東京都議会の会派構成を示したものであるが、現在の知事との関係の近さなどから、東京都議会自由民主党と都議会公明党が一般に「与党」と目されている。

また、いわゆる「一人会派」と呼ばれる、議員一人で会派を形成している例も見られるが、こうした点からも議会における会派の役割の重要性が伺われる。

なお、表6は、国政の党派別に地方議会の議員の所属数・比率を整理したものであるが、都道府県の議会や特別区などの都市部の議会ほど、党派所属が明確であるのに対して、町

村等の小規模自治体ほど、保守系を中心に無所属が多いとされる。全国市議会議長会の調査によれば、人口10万以上の市ではすべての議会が会派制を議会運営に導入している（注3）。

表5 東京都議会の会派構成

東京都議会自由民主党	48(2)人
都議会民主党	35(6)人
都議会公明党	22(2)人
日本共産党東京都議会議員団	13(6)人
都議会生活者ネットワーク	4(4)人
無所属（行革110番）	1人
無所属（自治市民'93）	1(1)人
無所属（市民の党）	1(1)人
無所属（民主フォーラム）	1人
現員	126(22)人
定数	127人

（注）（ ）は女性で内数（平成19年9月14日現在）。東京都議会ホームページより。

表6 議会議員の党派別所属数・比率

	自由民主党	民主党	公明党	日本共産党	社会民主党	自由党	国民新党	新党日本	新党大地	諸派	無所属	合計	欠員
都道府県	1,326	250	204	123	74	21	-	-	-	58	702	2,758	116
都道府県比率	48.1	9.1	7.4	4.5	2.7	0.8	-	-	-	2.1	25.5	100.0	
市	1,475	658	2,205	2,017	408	11	-	-	1	204	16,758	23,736	321
特別区	298	76	189	146	19	11	-	-	-	35	129	904	23
町村	119	59	541	1,030	60	-	-	-	-	19	14,163	15,991	367
市区町村合計	1,892	793	2,935	3,193	487	22	-	-	1	258	31,050	40,631	711
市区町村比率	4.7	2.0	7.2	7.9	1.2	0.1	-	-	0.0	0.6	76.4	100.0	

（注）総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等（平成18年12月31日現在）」より作成。

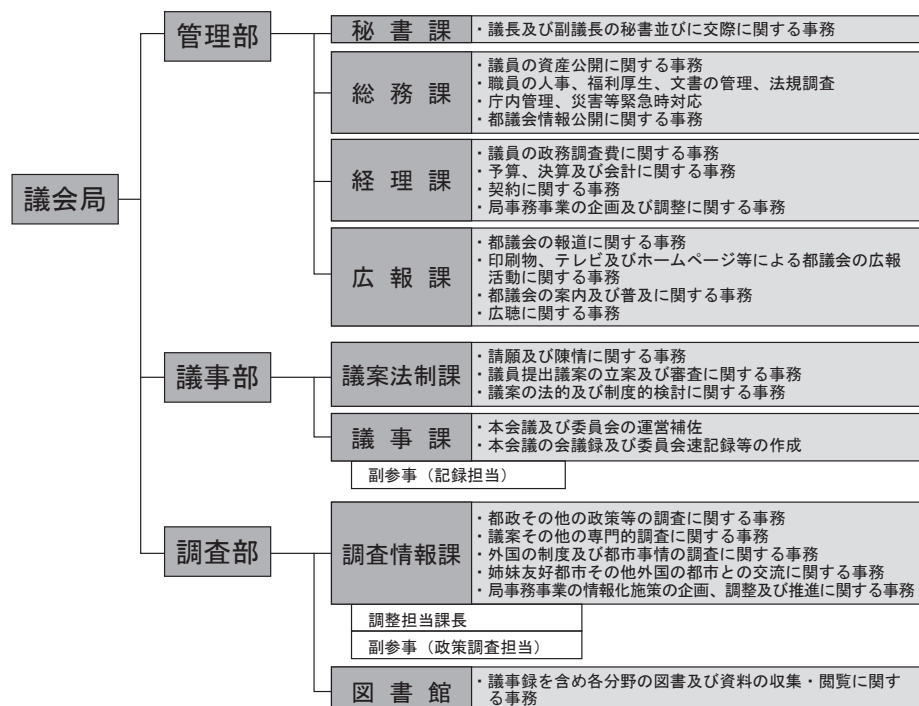
(4) 議会事務局

都道府県の議会には事務局が必置とされ（138条①）、市町村の議会では条例により事務局をおくことができる（138条②）。事務局には事務局長のほか、書記その他の職員が置かれるが、その任免権は議長にあり、職員の定数は条例で定められる（138条③～⑥）。実態としては、事務局の人事異動等は長が統轄する部局のそのの一環で行われており、事務局体制の脆弱さや自律性の乏しさが一般に指摘される。

図1は東京都議会の事務局である議会局の組織図である。東京都議会では都議会議員定数（127）を上回る事務局職員定数（130）が設定されているが、都道府県議会全体での平均では前者に対する後者の比率は70%あまりに過ぎず（注4）、町村議会に至っては、議会事務局未設置で兼任職員が議会事務局機能を分任しているところもあり、1議会事務局当たり職員数は3人を満たないのが実態である（注5）。

また、議会事務局とは別に、議会附属機関として議会の諮問機関を設置できるかについては現行法令では明文の規定がなく、そのことから設置は不可であると消極的な解釈がなされてきた。そのため、法令で明確に議会附属機関が設置できるようにすべきだという提言も出されている（注6）。また、現実には、議長の私的諮問機関が設置されたり、議会に適用される情報公開条例にあわせて関連する機関が設置されたりしている（例えば、東京都議会では、東京都議会情報公開条例に基づき、議長の指名により議員から選任された委員をもって構成される東京都議会情報公開推進委員会が設置されている）。

図1 議会事務局の例（東京都議会 議会局）



（出典）東京都議会ホームページより。

3 地方議会と長との関係

3-1 二元代表制と地方議会

二元代表制とは、住民の直接選挙によって選ばれる住民の代表機関が地方議会と長の二通りあることを指す。先進民主諸国では二元代表制を採る地方自治の政治形態の例は比較的少なく、アメリカ合衆国の市の約半数が採っている市会市長制やイギリスの市長直接公選制など、少数派に属する制度といえるだろう。

また、長が直接公選されることから、しばしばアメリカ合衆国の大統領制になぞらえて、大統領型と呼ばれることがある。しかし、わが国の地方自治の仕組みでは、議会が長の不信任議決権を有し、それへの対抗手段として長が議会の解散権を持つというように、長と議会が明確なかたちで相互牽制し合う制度が採用されているのが特色であり、この点はアメリカ合衆国の大統領と連邦議会との関係とはまったく異なる。また、自治体の長や各種行政委員会の長などは、説明のために議長から出席を求められたときには、議場に出席しなければならないとされ（121条）、実質的に見ても、本会議は長に対して、委員会等では行政幹部職員に対して、議員からの質疑とそれへの応答が主要な内容となって運営されており、この点も議員間の討議が中心とされるアメリカ合衆国の大統領制における議会運営とは異なる点といえる。

3-2 長と議会との制度的関係

二元代表制は、異なる機関（町と議会）に対して、異なる手続（選挙における選挙区その他手続）、異なる候補者間の競争、そしてときに異なるタイミングで民意が二元的に反映されるチャンネルが用意されているシステムであることから、ときに2つの機関が異なる考え方を主張することで深刻な対立が生じたり、あるいは、そうした事態が起こりえるという緊張関係のもとで、協調的な自治体運営が展開されたりすることになる。

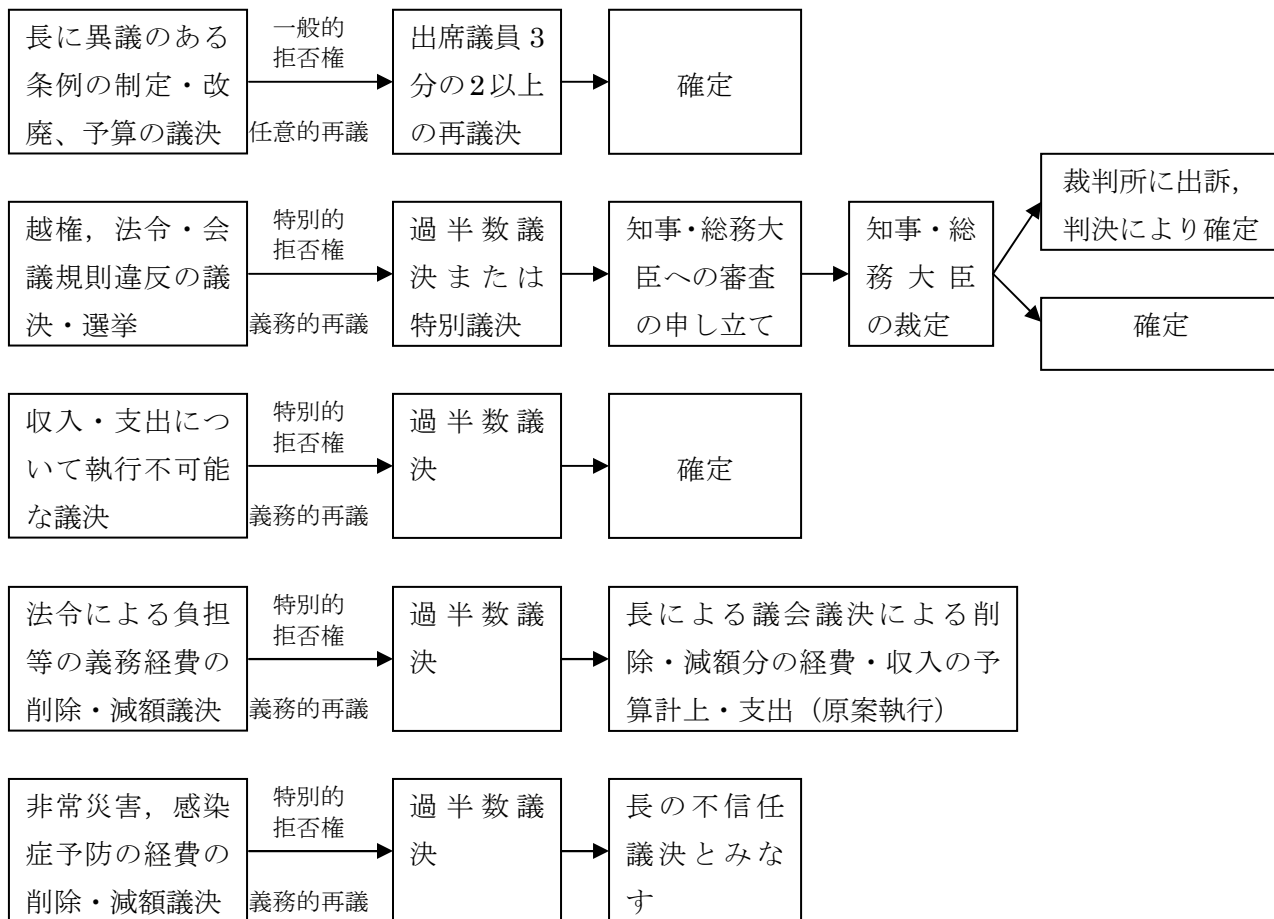
こうした二元代表制の特質を踏まえて、長と議会の間には抑制均衡関係が規定されている。大別すると、第1に、議決・選挙に対する長の処置と再議・再選挙に関する規定、第2に、長の不信任議決と議会の解散に関する規定、第3に、長の専決処分に関する規定である。

（1）議決・選挙に対する長の処置と再議・再選挙

議会による条例の制定改廃や予算の議決について長に異議がある場合には、法律に特別の定めがある以外には、再議に付することができる（176条①）。また、議会の議決・選挙が権限を越えていたり法令や会議規則に違反したりする場合に、長は再議・再選挙を行わせなければならないとされる（176条④）。そのほかに、収入または支出に関して執行不能な議決がある場合（177条①）、法令により負担する経費等や非常災害による応急若しくは復旧施設のために必要な経費または感染症予防のために必要な経費の削除・減額の議決をした場合（177条②）、長は再議に付さなければならないとされる。これらの手続きの流れを

示したのが、図2である。

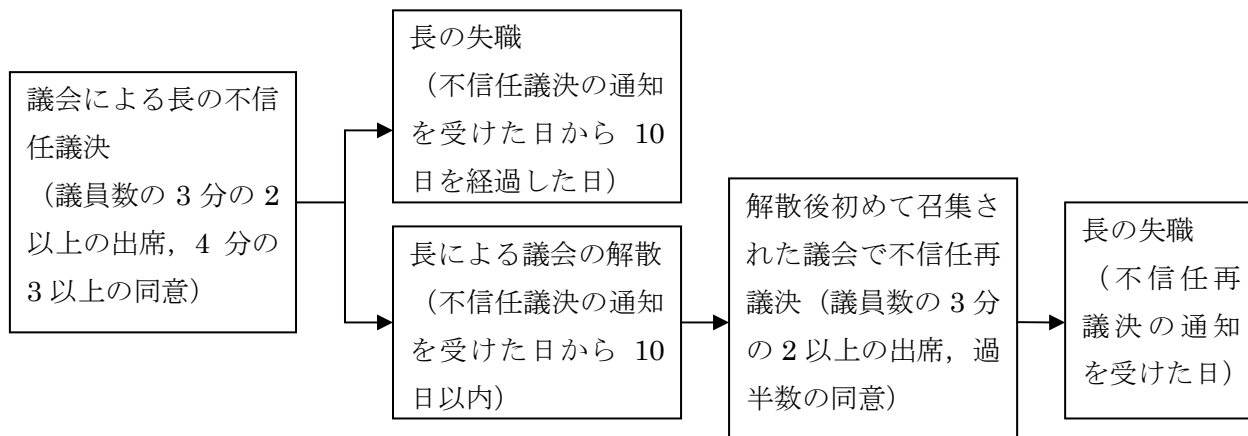
図2 長による議会議決等の拒否と議会による再議



(2) 長の不信任議決と議会の解散

長と議会との抑制均衡関係として、議会による長の不信任議決と長の対抗措置としての議会の解散がある (178条)。手続きの流れを示したのが、図3である。

図3 長の不信任議決と議会の解散



(3) 長の専決処分

議会が成立しない場合や会議を開催できない場合、特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである場合や議会が議決すべき事件を議決しない場合には、長は議決すべき事件を処分することができる（179条①）。こうした専決処分をした場合には、長は次の議会で報告し、承認を求めなければならない（179条③）。

議会の権限に属する軽易な事項のうち、議決により特に指定したものは、長が専決処分することができる（180条①）、この規定に基づき長が専決処分をしたときには、議会に報告しなければならないとされる（180条②）。

4 おわりに～地方分権改革と地方議会改革

さらなる地方分権改革が推進されるなか、自己決定・自己責任の原則が強調され、地方政府であり完全自治体としての役割を果たしていくことが自治体には期待されるようになってきた。そこで、ますます自治立法権が重視され、その権限の担い手としての地方議会のあり方も問われるようになってきた。また、厳しい財政状況にあって、地方議会による行政のチェック機能も期待されている。政策の企画立案や評価にわたり、地方議会がガバナンス機能を十分果たせるような改革が現在喫緊の課題となっている。

個別の自治体の動向を見ると、「自治体の憲法」とも呼ばれる自治基本条例が制定される際に、議会の役割・責務が規定されるようになってきたが、最近ではより積極的に議会の位置づけを確認する試みがなされつつある。例えば、北海道の栗山町は全国に先駆けて議会基本条例を制定し、住民との意見交換のための議会主催による一般会議の設置、議員の質問に対する町長・町職員への反問権の付与など、議会運営を刷新し議会の活性化を図ろうとする。また、三重県で制定された議会基本条例では、その前文で「本県議会は、住民自治及び団体自治の原則にのっとり、真の地方自治の実現に向け、国や政党等との立場の違いを踏まえて自律し、知事その他の執行機関（以下「知事等」という。）とは緊張ある関係を保ち、独立・対等の立場において、政策決定並びに知事等の事務の執行について監視及び評価を行うとともに、政策立案及び政策提言を行うものである」と宣言した。

また、全国の地方議会の代表団体である議会三団体（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）も、それぞれ研究会組織等を設置して、議会改革の提言をしている。

地方議会改革にむけての取り組みは未だ緒に就いたばかりであり、今後は、二元代表制のあり方の再検討をも含めた議論の活発な展開と改革への結実が期待される。

(注)

- 1 全国町村議会議長会の調査結果（2006年7月1日現在）による。全国町村議会議長会ホームページ <http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H18/01.pdf> 参照。
- 2 全国市議会議長会の調査結果（2006年12月31日現在）、及び、全国町村議会議長会の調査結果（2006年7月1日現在）による。全国市議会議長会ホームページ

- http://www.si-gichokai.gr.jp/07chousa/07pdf/h18/h18_12.pdf、全国町村議会議長会ホームページ <http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H18/01.pdf> をそれぞれ参照。
- 3 全国市議会議長会の調査結果（2006年12月31日現在）による。全国市議会議長会ホームページ http://www.si-gichokai.gr.jp/07chousa/07pdf/h18/h18_14.pdf 参照。
 - 4 全国都道府県議会議長会の調査結果（2006年7月1日現在）による。全国都道府県議会議長会ホームページ <http://www.gichokai.gr.jp/newhp/075gaikyo/web/2006/18giinteisuu-jimukyokukikou.pdf> 参照。
 - 5 全国町村議会議長会の調査結果（2006年7月1日現在）による。全国町村議会議長会ホームページ <http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H18/01.pdf> 参照。
 - 6 例えば、全国都道府県議会議長会が設置する都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」（平成17年3月18日）及び「改革・地方議会」（平成18年3月29日）、全国町村議会議長会が設置する第2次地方（町村）議会活性化研究会「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策－最終報告－」（平成18年5月）参照。

（参考文献）

- ・大杉覚「自治体組織の論点：ガバナンス・マネジメントから見た自治体組織の制度設計試論」『自治体組織の多様化』（財団法人日本都市センター、2004年）
- ・大森彌『新版 分権改革と地方議会』（ぎょうせい、2002年）
- ・大森彌・大杉覚『地方自治（二訂）』（日本放送協会学園、2004年）
- ・松本英昭『要説地方自治法（第二次改訂版）』（ぎょうせい、2003年）