

# 議会のあり方について（案）

---

# 議会のあり方（議会と長の関係に係る二つの方向性を踏まえ）について（案）

議会と長の関係について、大きくは

① 議会が執行権限により責任を持つようなあり方

② 議会と執行権限との分離を徹底するようなあり方

が考えられ、それに応じて次のような議会に関する論点があるのではないか。

## 1. 議決事件

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
議会の議決事件については、今国会に法定受託事務の議決事件追加が提案されているが、基本的には、現行制度を維持することとなるか。	議会の議決事件については、契約の締結、財産の取得・処分、訴えの提起、人事同意等、執行機関の執行の前提として要するものとされるものを議決事件の対象外とし、議会の権限を本来のものに純化してはどうか。

## 2. 検査権、調査権等の監視権限

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
基本的には、現行制度を維持することとなるか。	実地検査権の付与などのほか、議会としての監視機能の強化を図ることが考えられるか。

### 3. 議案の提案権、修正権の範囲

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
議案の提案権、修正権の範囲については、現行制度を維持することとなるか。	議案の提案権、修正権の範囲については、現行制度よりも議会側（議員・委員会）の提案・修正できる範囲を拡大することが考えられるか。

### 4. 再議

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
再議については、基本的には、現行制度を維持することとなるか。	一般的拒否権について、議会に提案権が専属するもの以外すべて対象にするなど再議については、現行制度よりも長の再議権を拡大することが考えられるか。

### 5. 議会の不信任議決、解散

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
不信任・解散制度については、現行制度を維持することとなるか。	不信任・解散制度については、議会と長との分離を徹底する観点から廃止し、両者の対立を解消するための方策を考えることとなるか。

## 6. 専決処分

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
専決処分については、現行制度を維持することとなるか。	専決処分については、団体意思の決定機関としての役割をより純化させる観点から、議会が議決を行わない場合を除き縮減・廃止を考えることとなるか。

## 7. 会議の運営等

議会が執行権限により責任を持つようなあり方	議会と執行機関との分離を徹底するあり方
招集権、会期制については、現行制度を維持することとなるか。	<ul style="list-style-type: none"><li>・招集権については、議会がもつこととなるか。その場合には、会期制は意味を失うのではないか。</li><li>・長やその委任等を受けた者の出席義務については、さらにその場面を限定するような措置が考えられるか。</li><li>・行政財産たる議事堂の管理権は議長が有することとなるか。</li><li>・議会の予算について、議会が自ら執行することとするか。</li></ul>

## 議員・議会運営のあり方について（案）

議員・議会の運営のあり方については、次のような論点が考えられるのではないか。

- 基礎自治体の議会と、広域自治体の議会のあり方は分けて議論すべきではないか。
- 地方議会議員の選挙制度のあり方をどう考えるべきか。その場合に、地方議会の政党化についてどう考えるか。
- 議会が、住民や専門家などの非議会議員（議決権のないもの）を取り込んで、議会における議論を充実させることが考えられないか。
- 住民発議制度、住民投票制度などの直接参政権を拡充することとするか。



- 議会を、専門的知識を有する少人数の議員で構成されるものとするか、又は、多人数の議員により構成されるものとしていくべきか。
- 専門的知識を有する少人数の議員で構成される議会のあり方と多人数の議員で構成される議会のあり方とは併存しうるか。
- 幅広い住民が議員活動できるようにするための環境整備（休暇制度、休職制度、復職制度）をどうするか。
- 議員が住民から選挙で選ばれるという特性から「公選職」として位置づけられるべきとの要望を踏まえ、議員の職責・職務等を法律上明らかにすべきか。  
一方、「公選職」に位置づける具体的な意義をどう考えるべきか。

(参考資料)

# 地方議会の議決事件、検査権・調査権の沿革

	議決事件	検査権・調査権	経緯等
制定時 府県制：明治23年 市制町村制：明治21年	<b>【府県】</b> 議決事件は制限列挙 ・歳入歳出予算、決算報告の認定、府県税の賦課徴収方法等 ※府県制は府県条例の制定権を認めていなかった。  <b>【市町村】</b> 議決事件は概括例示 ・市町村に関する一切の事件 ・概目として、条例及び規則の制定改廃、市町村費を以て支弁すべき事業、歳入出予算、決算報告の認定、市町村に係る訴訟及び和解に関すること等	<b>【府県】</b> （※ 昭和21年改正まで、府県会に検査権は認められていない。）  <b>【市町村】</b> 市町村会には、市町村の事務に関する書類検閲権、報告書請求権があった。	
明治44年 市制町村制改正		<b>【市町村】</b> 市町村会に実地検査権が付与された。	市町村会における検閲・検査が書面または市町村長の口頭報告によるため「事実ノ真相ヲ看破スルヲ得サル」おそれがあるため。
昭和4年 府県制改正	<b>【府県】</b> 府県条例及び府県規則の制定改廃を追加		府県会に、それまで認められていなかった条例制定権と議員の発案権を認め、原案執行権の範囲を縮小するなど、権限を強化。
昭和18年 府県制・市制町村制改正	<b>【府県】</b> 府県規則の制定改廃等を議決事項から削除  <b>【市町村】</b> 議決事件を制限列挙に改めた。 ・市町村規則の制定、市町村費を以て支弁すべき事業、訴訟及び和解に関すること等を列挙事項から削除。	<b>【市町村】</b> 市町村会の権限は、書面検閲権に限定された（→考査役を設置）。	実地検査権については、市の行政が広汎複雑にわたり、専門的知識経験を有するものでなければ検査の実効が期し難いこと、町村においては実地検査の必要が乏しく、実際に行われた例もほとんどなかったこと等のため。
昭和21年 （新地方制度） 昭和22年 地方自治法制定	<b>【府県】【市町村】</b> 議決事件について、各団体が条例により追加することができることとした。	<b>【府県】【市町村】</b> ・書面検査権と監査委員への監査請求権を認めた。  （昭和22年） ・100条調査権を新設。	自治の目的を達成するためには、その権限をできるだけ拡大し、その地位の自主性・独立性を強化すべきとの見地



	議決事件	検査権・調査権	経緯等
昭和23年 地方自治法改正	条例で定める財産の取得又は処分及び営造物の設置又は処分すること、条例で定める契約を結ぶこと、法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること等が議決事項に追加されるなどした。		地方公共団体の権能に関する規定を整備し、地方議会の権限を一層拡充し、議会と長との関係の調整が改正法案の骨子であるとされ、地方自治法施行後の実情に顧み、議会の議決事項として、納税者の保護、地方公共団体の重要な経済行為等の適正な処理に関するものを追加したもの。
昭和31年 地方自治法改正	議決事項のうち、条例で定める財産の取得又は処分、条例で定める契約を結ぶことについて、(契約・財産の前に)「重要な」との文言を追加。		従来からの議会の権限を制限した趣旨ではないと説明されている。
昭和38年 地方自治法改正	・財務会計制度全般の改革に伴う改正 ・議決事項のうち、契約の締結、財産の取得又は処分については、「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」ものがその対象と改められた。		地方財務会計制度調査会答申では、契約の締結等について、議決事項から外して執行機関の責任で処理させることとされていたが、「全然議会の議決事項からはずしてしまうのはやはり行き過ぎではないか」との考えから、左記のとおり改正案となった。
平成3年 地方自治法改正		国の事務とされていた機関委任事務についても、政令で定めるものを除き、検査権及び監査請求権が及ぶこととした。	機関委任事務であっても、当該事務を地方公共団体の機関が実施している以上、一般的に地域住民に行政サービスを提供している地方公共団体として、利害関係を有しているため。
平成11年 地方自治法改正 (地方分権一括法)	議決事件の条例による追加について、法定受託事務はその対象から除外することとされた。	政令で定めるものを除き、自治事務・法定受託事務について書面検査権・監査請求権・調査権が及ぶこととされた。	地方分権一括法により、機関委任事務制度が廃止され、地方公共団体の事務が自治事務・法定受託事務に整理されたことに伴う改正。

# 再議、不信任議決・解散の沿革

	再議	不信任議決・解散
制定時 府県制：明治23年 市制町村制：明治21年	<b>【府県】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 府県知事は、府県会又は府県参事会の議決が公益を害すると認めるとき、議決の執行を停止し、再議に付する。 →改めないときは内務大臣に具状し指揮を請う。</li> <li>・ 府県知事は、議決が権限逸脱、法令違反と認めるとき、自らその議決を取り消す。 →不服あるときは行政裁判所に出訴可。</li> </ul> <b>【市町村】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市参事会又は町村長は、市町村会の議決が権限逸脱、法令違反又は公衆の利害を害すると認めるとき、自己の意見又は監督官庁の指揮により、議決の執行を停止し、再議に付する。 →改めないときは県参事会（町村は郡参事会）の裁決を請う。 →法律勅命に背くものについて、裁決に不服あるときは行政裁判所に出訴可。</li> </ul>	（※不信任議決制度はなかった。） （※府県知事・市町村長には議会の解散権限はなく、府県会については勅令で、市町村会については内務大臣による解散が認められていた。）
明治32年 昭和4年 府県制改正  明治44年 市制町村制改正	<b>【府県】（昭和32年）</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 権限逸脱、法令違反の議決・選挙については再議に付し、なお改めない場合に取り消すことができることとされた。</li> <li>・ 内務大臣の指揮による取消又は再議が加えられた。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「特別の事由」以外、原則として再議、再選挙を行うこととされた（昭和4年）。</li> </ul> <b>【市町村】（明治44年）</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長が再議等を行うこととされた（市参事会が副議決機関に変更されたため。）</li> <li>・ 「特別の事由」があるときは再議に付すことなく府県参事会の裁決を請うことができることとされた。</li> <li>・ 監督官庁は、裁決の申請がされた場合を除き、市町村会又は市参事会の議決・選挙が権限逸脱、法令違反と認めるときは、その取消しができることとされた。</li> </ul>	
昭和18年 府県制改正 市制町村制改正	<b>【市町村】</b> 裁決の主体が府県参事会から府県知事に改められた。	

	再議	不信任議決・解散
昭和21年 (新地方制度)	【府県】【市町村】 府県会・市町村会の法令違反等の議決・選挙は、必ず再議を経た上で、内務大臣・府県知事等の裁決を請うこととされた(「特別の事由」があっても再議を省略できない。)	【府県】【市町村】 3分の2以上の議員が出席し、4分の3以上の者の同意により、議会が長の不信任議決をした場合、長は10日以内に議会を解散できる。 →長が10日以内に議会を解散しない場合又は解散後に再度の不信任議決があった場合、長は辞任しなければならない。(※1)
昭和22年 地方自治法制定	議会の議決・選挙が権限逸脱又は法令違反と認めるときは、長は再議等に付さなければならないこととされた。 →再議に付してもなお、その議決が法令等に違反するときは、長は議会を被告として裁判所に出訴可。	(※ 上記規定を踏襲。)
昭和23年 昭和25年 地方自治法改正	(昭和23年) 条例の制定・改廃又は予算に関する議決に異議があるときも長は再議に付すことができるようになった。【一般的拒否権】(※2)	(昭和25年) 議会が不信任議決をしたときは、議長がその旨を長に通知しなければならないこととされた。 議会が不信任の議決をした場合に、長が解散を行わないとき、又は解散後初の議会で再度の不信任議決があったときについて、長は「退職しなければならない」から「その職を失う」に改められた。 解散後の再度の不信任議決の要件が緩和された(4分の3以上→過半数)※出席要件は変わらず。
昭和31年 地方自治法改正	権限逸脱又は法令違反等の再議の場合、裁判所への出訴前に、内閣総理大臣又は都道府県知事に対し審査の請求を行うこととされた。	

※1 長が住民の直接選挙によって選出されることとなり、その結果、一般住民の強力な支持を受けることとなるから、議会との間に政治的な対立が起こることが予想され、このような場合に、不信任議決を違法とすることは適当でないこととされ、両者の勢力に均衡を保ち、相けん制させて、行政全般の運営の適正を期するために、長に対する不信任議決の権限を認めるとともに、これに対して、長は議会解散の請求をなすこととしたとされている。

※2 次のような理由により拒否権の制度が設けられたとされている。①長と議会は両者とも住民の直接選挙で選出されるものであって、長は地方議会に対してというより直接に住民に対して責任を負い、その意思を行政に実現する責務を有する、②長と議会との意思の疎隔が生じた場合、議会は長の不信任議決で対抗し、長は議会の解散で対応するが、議会はさらに条例、歳入歳出予算等の議決において長の執行を制限しうることに対して、長は違法議決等の限られた場合に消極的に対抗しうることとどまる、③以上より長の議会との対等均衡関係が破壊されるおそれがあるので、アメリカの大統領制の拒否権制度を参酌し、長に重要事項についての「拒否権」を与えて、議会との正常な均衡関係を図る必要がある。

# 地方議会の会期等に関する沿革

区分	都道府県	市	町村
制定時 府県制：明治23年 市制町村制：明治21年	<b>【招集権者】</b> ・ 知事 <b>【議会の開閉】</b> ・ 知事 <b>【通常会】</b> ・ 毎年1回(秋季に開会→明治32年削除) ・ 会期は30日以内 <b>【臨時会】</b> ・ 会期は7日以内	<b>【招集権者】</b> ・ 議長(なお、町村会の議長は町村長もしくはその代理者である助役) <b>【招集請求】</b> ・ 議員の4分の1以上 (市にあっては市長・市参事会の請求あるとき)  (※会議の種類、回数、会期等についての規定なし。)	
明治44年 市制町村制改正		<b>【招集権者】</b> ・ 長 <b>【招集請求】</b> ・ 議員定数の3分の1以上 <b>【議会の開閉】</b> ・ 長 <b>【会期】</b> ・ 長が会期を定めて議会を招集することも可能	
昭和4年 府県制改正 市制町村制改正	<b>【招集請求】【会期の延長】</b> ・ <u>議員定員の3分の1以上が会議に付すべき事件を示して臨時会を招集請求できることとした。</u> ・ 知事は3日以内の会期の延長が可能	<b>【招集請求】【会期の延長】</b> ・ <u>議員定数の3分の1以上が会議に付すべき事件を示して招集を請求することとした。</u> ・ 長が期限を定めて会期の延長が可能	
昭和18年 市制改正		<b>【招集請求】</b> ・ 議員定数の3分の1以上が会議に付すべき事件を示して臨時会の招集を請求 <b>【会期の延長】</b> ・ 長は3日以内の会期の延長が可能 <b>【通常会】</b> ・ 毎年1回 ・ 会期は20日以内 <b>【臨時会】</b> ・ 会期は5日以内	
昭和21年 府県制・市制町村制改正 (第一次地方制度改革)	<b>【招集権者】</b> ・ 知事 <b>【議会の開閉】【会期の延長】</b> ・ 会議規則に規定 <b>【定例会】</b> ・ 毎年6回以上 ・ 会期は会議規則に規定 <b>【臨時会】</b> ・ 会期は会議規則に規定	<b>【招集権者】</b> ・ 長 <b>【招集請求】</b> ・ 議員定数の3分の1以上が会議に付すべき事件を示して臨時会の招集を請求 <b>【議会の開閉】【会期の延長】</b> ・ 会議規則に規定 <b>【定例会】</b> ・ 毎年6回以上 ・ 会期は会議規則に規定 <b>【臨時会】</b> ・ 会期は会議規則に規定	

区分	都道府県	市	町村
昭和22年 地方自治法制定	<p>【招集権者】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 長</li> </ul> <p>【招集請求】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議員定数の4分の1以上が会議に付すべき事件を示して臨時会の招集を請求</li> </ul> <p>【議会の開閉】【定例会・臨時会の会期】【会期の延長】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会が定める。</li> </ul> <p>【定例会の回数】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 毎年6回以上</li> </ul>		
昭和27年 地方自治法改正	<p>【定例会の回数】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 毎年4回とされた。</li> </ul> <p>※政府は、昭和25年、都道府県議会の定例会は毎年4回以上とする改正案を国会に提出したが、衆議院修正によりこの部分は削除された。          ※政府は、昭和27年、①定例会・臨時会を通常会・臨時会に改め、②通常会は年1回、毎年2月又は3月に招集するとする改正案を国会に提出したが、衆議院修正により定例会の招集回数を「毎年6回以上」から「毎年4回」に減らすこととされた。          ※政府は、昭和30年、再度定例会・臨時会を通常会・臨時会に改める改正案を国会に提出したが、同改正案は審議未了・廃案となった。</p>		
昭和31年 地方自治法改正	<p>【定例会の回数】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 毎年4回以内において条例で定める回数とされた。</li> </ul>		
平成16年 地方自治法改正	<p>【定例会の回数】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 毎年、条例で定める回数とされた。</li> </ul>		
平成18年 地方自治法改正	<p>【招集請求】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議長は、議会運営委員会の議決を経て、会議に付すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができることとされた。</li> </ul>		

# 議員報酬等の支給に関する主な沿革

	改正内容等
明治23年 府県制制定  明治21年 市制町村制定	<b>【府県制】</b> ・府県会議員は旅費及び滞在手当に限り支給することができるとされており、滞在手当には上限が設けられていた。 ※ その後、明治32年改正により、府県会議員に対する費用弁償の給付とその支給方法に関する規定が整備された。  <b>【市制・町村制】</b> ・「議員ハ名誉職トス」との規定があった。 ・「名誉職員ハ此法律中ニ規定アルモノヲ除クノ外職務取扱ノ為メニ要スル実費ノ弁償ヲ受クルコトヲ得」とされていた。 ※ この「名誉職員」に市町村会議員が含まれるか否か異なる見解が示されていたが、明治44年改正により、名誉職員に対する給付関係の規定が整備され、「市会議員」、「町村会議員」は費用弁償の支給対象として明記されることとなった。
昭和21年 府県制・市制町村制改正	・名誉職員制度が廃止された。 ・府県会・市会・町村会の議員について、初めて報酬の支給規定が設けられた。 ※ 地方議会の議員に報酬を支給できることとしたのは、地方公共団体の事務が著しく複雑多岐を加え繁劇となってきたので、執行機関のみでなく議員や参事会員の職務もまた相当に多忙となり、有権者の増加に伴って出費も増加する実情にあるため、また、議員は選挙に多額の費用を要するほか、議員としての交際等のためにも相当多額の費用を必要とするため、明確に議員にも勤務に相当する報酬を支給することができる建前とする方が適当であると考えられたため。
昭和22年 地方自治法制定	・報酬の支給根拠規定が義務規定（「…支払わなければならない。」）とされたほかは、府県制・市制・町村制の規定を引き継いだ（地方自治法第203条）。
昭和27年 地方自治法改正	・地方公務員法（昭和25年法律第261号）の制定に伴う改正。 ・地方自治法第204条において、「常勤の職員」の用語による条文の整備が行われたのに対応して、第203条では「非常勤の職員」の用語が初めて用いられ、「その議会の議員、…その他普通地方公共団体の非常勤の職員」が報酬の支給対象者として同一の条文に規定されることになった。
昭和31年 地方自治法改正	・議会の議員を除く非常勤職員に対する報酬についての支給原則（「その勤務日数に応じて支給する。」）を定めた第2項を新設した。 ・議員に対して、条例で、期末手当を支給することができることとした（第4項の新設）。 ※ 参議院地方行政委員会・昭和31年5月22日・太田正孝国務大臣答弁 地方議員について、「無報酬の名誉職としては、私は今日の経済情勢からみてもできないではないか。さりとて専従職として常勤的な役人のような立場にいくべきものでもない。従って、いわばその中間的なところにあるのではないかと思います。…性質論としては専従職と名誉職と対立的なものとする、名誉職的色彩が強い。しかし昔のいわゆる名誉職の、ただで働くという意味の名誉職ではないと私は思います。対立的に言えば、名誉職と専従職となる場合におきましては名誉職の側であるが、しかしいわゆる昔から言われている名誉職におきましては、給与を得ておらぬ場合が多うございますから、そういう意味ではない。まあ中をとったような性質じゃないかと、こう思うのでございます。」
平成20年 地方自治法改正	・議員の報酬の支給方法等に関する規定を他の行政委員会の委員等の報酬の支給方法等に関する規定から分離するとともに、報酬の名称を議員報酬に改められた。

## ○ 労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）

第七条 使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合には、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

※ 「公の権利」＝法令に根拠のある公職の被選挙権を含む。さらに、当選のために必要な法定期間中の選挙運動は、被選挙権の行使に必然的に伴うものとして広く公民権に含ませて考えるべきであろうとされている。

「公の職務の執行」＝議員としての職務等国又は地方公共団体の公務に民意を反映してその適正を図る職務等を含む。

※ 本条は正常な労働関係を前提として労働者の公的活動との調和を図る趣旨のものであり、また、文理上も不利益取扱いの禁止まで含まれているとは解されないので、公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、当該労働者を休職にしたり、解雇したりしても本条違反は成立しないと解されている。

もっとも、本条に定める公の職務の執行は、法律で認められた権利の行使であるから、懲戒解雇等の懲戒処分を行うことは許されないものと解されている。

※ 賃金については、当事者間の自由に委ねられている。

※ 本条違反は6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処せられる（労働基準法第119条第1号）

## ○ 裁判員の参加する刑事裁判に関する法律（平成十六年法律第六十三号）

（不利益取扱いの禁止）

第一百条 労働者が裁判員の職務を行うために休暇を取得したことその他裁判員、補充裁判員、選任予定裁判員若しくは裁判員候補者であること又はこれらの者であったことを理由として、解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。