

地方行財政検討会議検討項目に対する本会の考え方について

平成 22 年 5 月 19 日
全国都道府県議会議長会

本会は本年 1 月 21 日開催の第 135 回定例総会において「議会機能の充実強化を求める緊急要請」を、昨年 10 月 27 日開催の第 134 回定例総会において「公職選挙法の改正を求める緊急要請」をそれぞれ議決している。(提出資料 1、提出資料 2 参照)

また、「公職選挙法の改正を求める緊急要請」では、「全国的なルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにする」ことを求めているところであるが、このほど全国的なルールについての考え方を取りまとめたところである。(提出資料 3 参照)

以上の要請も踏まえた各項目に対する本会の考え方は次のとおりである。

1 議会と長の関係について

【現行憲法内における選択肢の提示、選択の手法】

- 自治体の基本構造については、憲法（93 条）が規定する二元代表制を前提として議論すべきである。その際、現行の二元代表制の特色を十分検証し、制度設計の方向・選択肢を提示すべきである。
- 基本的には自治体の自由度を高め、選択肢を広げる方向で検討すべきであり、法律の規定は最小限に留めるべきである。

【議会と長の関係における方向性】

- 現行の地方自治制度においては議会の権限は、招集権のあり方、付議事件に限定されている臨時会の活動制限などを含め十分ではないと考えており、現行憲法の下での二元代表制を維持し、議会権限を強化する方向で制度設計をお願いしたい。

【「議会機能の充実強化を求める緊急要請」（平成 22 年 1 月）

提出資料 1 参照】

- 議会と首長の関係について具体的な検討項目を例示すると次のとおりである。
 - ① 議会の招集権のあり方（議長に付与すべきである）
 - ② 首長の議会解散権、議会の不信任議決制度を存続させるか。
また、不信任議決を受けた首長が解散権を行使せず失職した場合、その後実施される選挙に当該首長が立候補することを禁止すべきか。
 - ③ 首長の専決処分を存続させるか。
また、専決処分不承認の場合の首長の対応措置を義務付けるか。
 - ④ 決算不認定の場合の首長の対応措置を義務付けるか。
 - ⑤ 首長の再議制度を存続させるか。首長優位の制度であるので、見直しが必要ではないか。
 - ⑥ 議会への予算提案権の付与及び議会の予算修正権の範囲拡大

【議会の議員による執行機関の構成員の兼職】

- 本会も、地方政府基本法の制定にあたっては、多様な自治の仕組みを可能とすることが重要と考えているが、その内容は、現行憲法の下での許容範囲内にとどめるべきであると考ええる。
- 憲法では、議会は「議事機関」（立法機関及び意思決定機関としての機能を果たす。）として設置することとされ、議員と首長はそれぞれ住民から直接選挙されることとなっており、これに基づき地方自治法は、二元代表制を前提とした自治制度を規定していると考ええる。
- 二元代表制においては、議会と首長は、それぞれを選んだ民意を尊重しつつ、自治体として適切な意思決定を行い、公正で円滑な自治の運営に努める制度となっている。むしろ、議案の企画・立案機能を含めて「議事機関」としての議会機能の充実・強化を検討すべきであり、議員を執行機関の構成員とすることによって、さらに執行機関を強めることになるのは「地域主権改革」に反すると考える。
- 本会がかねてより、「議事機関」としての議会の機能を充実・強化することにより「首長制」ともいわれる首長優位（招集権のあり方など）の制度を改め、議会と首長の「均衡」と「抑制」の関係を確立するよう求

めてきた。

- 現行憲法の下において、二元代表制の制度趣旨をより徹底することにより、お互いの緊張関係を維持しながら意思決定を行うことが必要であり、自治制度の自由度も二元代表制を維持するなかで高めていくべきと考える。

【組織規模に応じた制度設計】

- 各自治体がその特性に応じて採り得る複数の制度設計を提示し、各自治体の自主的判断より選択できることとすべきである。
- 自治体の事務量の増加及び裁量権の拡大に伴い特に都道府県議会では、実態として議員は専門化せざるを得ない状況となっており、その傾向は地域主権の実現に伴い自治体の規模に拘わらず今後益々強まると考えられる。検討に際しては、議員活動の実態を踏まえた議論（議員の位置付けを含めて）を展開していくべきと考える。

2 議会のあり方について

【自治体の区分に応じた議会の役割】

- 自治体の権限の拡大に対応して、議会と首長の「均衡」と「抑制」の関係を強化し公正で円滑な自治の運営を図る必要がある。現行憲法の下で二元代表制を維持し、多様な民意を代表する「議事機関」としての議会の機能を強化する方向で議論を行い、その前提に立って制度設計を検討すべきである。

【議員の構成】

- 本会は、「公職選挙法の改正を求める緊急要請」において「全国的なルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにする」ことを求めている。要請が実現すれば各都道府県における選挙区の定め方によって議員の構成にも変化が現れることは考えられる。基本的には地域の実情に応じ各自治体が自主的に条例で定めることができる仕組みとすることが必要であると考えられる。

- 幅広い住民が議員に選ばれ活動できるようにするためには社会的環境整備（休暇制度、復職制度等）が不可欠と考える。

【地方議会議員の選挙制度】

- 本会は、都道府県議会議員の選挙制度について、現在「郡市の区域による」とされていることを改め、「全国的なルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにする」ことを求めている。

【「公職選挙法の改正を求める緊急要請」（平成 21 年 10 月） 提出資料 2 参照】

- 本会として取りまとめたルールは、① 恣意的な選挙区割りを避けるため市町村を基本単位とし、合区することは自由とする、② 1 選挙区の最小配当基数は 0.5 とする（1 票の格差の是正のため）、③ 合区にあたっては地勢、歴史的背景など一定の合理性を要することとする — の三点である。

【「公職選挙法改正に対する本会の考え方について」提出資料 3 参照】

【議会運営】

- 議会のあり方を検討する基本的な方向としては、地方の自由度を高め、選択肢を広げるべきであり、法律の規定は最小限に留めていただきたい。議会の議決対象、委員会や附属機関設置などの組織運営等については、条例や会議規則に委ねることとし、議会の自主的活動の範囲を拡大していただきたい。

【議員の位置付け】

- 自治体の長については、統括代表者としての位置付けが地方自治法でなされているが、同じく選挙で選ばれる議員については何ら規定がない。
- 議会を構成する議員は、議会の会議に出席して議案の審議等を行うほか、日頃からの調査活動において、住民の意思を充分把握し、政策に反映させることが重要である。そして、地域主権の進展に伴い、政策立案などの議員活動を今まで以上に積極的に展開していく必要となる。しかしながら、

住民にはこのような議員活動の成果が具体的に明らかになっていないのが実情である。そのため、議員の活動に対する評価や期待における議員と住民との大きなズレを生じている。

- 議員の位置付け（責務）を法律で規定することにより、日常における住民意思の把握等を含む議員活動に対する住民の理解を促すとともに、議員に議員活動に対する説明責任を課することとなる。
- さらに、位置付け（責務）を法律で明記し議員の活動を適正に定めることにより、議員としての活動を積極的に展開できる環境を整えるという大きな政治的効果を発揮すると考える。
- 義務付け・枠付けの緩和や、ひも付き補助金の一括交付金化に対応して、議会が予算編成過程や条例制定過程において積極的に審議を行い、責任をもって議決を行う制度とすることが必要と考える。そのためにも、議会審議に参加する議員の位置付け（責務）を法律で明らかにすることがまず必要である。

3 監査制度について

- 監査委員の独立性を高めることは必要であると考えますが、地方の自主性を尊重する立場からは、監査委員の選任については、議員を対象から当然に除外する制度ではなく、あくまで当該自治体の自主的判断により、議員を含めて適任者を監査委員に選任するという考え方で検討していただきたい。

議会機能の充実強化を求める緊急要請

地方分権をさらに推進するためには、地方政府における自治立法権を担う地方議会が住民に対する説明責任を果たしながら、政策立案機能、監視機能を十分に発揮する必要がある。特に、義務付け・枠付けの緩和などにより地方自治体の条例制定権が広がることに伴い、政策を提言し行政を監視する地方議会の役割と責任は益々大きなものとなる。

地方議会は、これまで議会活動の透明性の向上を図りながら、議会に与えられた機能を充実するため自己改革に努めてきた。今後とも地方議会は、住民の負託と信頼に応えるため、地域の実情に即した自主的な議会運営を目指すとともに、住民に対する説明責任を自覚し、自ら議会機能の向上に努めなければならない。その上で、地方分権をさらに推し進めるためには、議会活動の自由度を高めつつ、地方政府における立法府にふさわしい法的権限を確立する必要がある。

また、議会を構成する地方議会議員が、本会議・委員会において行政に対する監視や政策立案のための充実した審議を行うことは、当該地方自治体の事務に関する調査研究や、住民意思の把握など不断の議員活動に支えられている。しかしながら、議員の責務に関する法律上の規定がないこともあり、議員活動に対する住民の理解が十分得られていないのが現状である。議会が住民に期待される機能を十分発揮できるようにするため、公選職としての地方議会議員の責務を法律上明記するとともに、専門化している都道府県議会議員の特性を踏まえて、議員の責務を果たすにふさわしい活動基盤を透明性を確保した上で強化することが喫緊の課題となっている。

よって、速やかに関係法令の改正を行い、地方政府における立法府にふさわしい地方議会の法的権限を確立するとともに、地方議会議員の責務の明確化及び活動基盤を強化するため、次の事項を要請する。

- (1) 第29次地方制度調査会が答申した議会の権限強化等に係る次の事項について法令改正を行うこと。

契約の締結、財産の取得・処分の議決対象について、条例で定めることができる範囲を拡大すること。

地方自治法第96条第2項を改正し、法定受託事務も議会の議決事件の対象とすること。

議会への経営状況報告の対象となる法人の範囲を拡大すること。

あらかじめ付議された事件に限定されている臨時会の活動能力及び継続審査事件に限定されている閉会中の委員会の活動能力の制限撤廃を含め、会期制の見直しなど、より弾力的な議会の開催のあり方を促進するに必要な措置を講じること。

(2) 本会がかねてから要請している議会の権限強化のための次の事項について法律改正を行い、地方政府における立法府にふさわしい位置付けを行うこと。

真の二元代表制を実現するため、議長に議会の招集権を付与すること。

議会意思を確実に国政等に反映させるため、議会が議決した意見書に対する関係行政庁等の誠実回答を義務付けること。

住民から選挙で選ばれる「公選職」としての地方議会議員の特性を踏まえ、その責務を法律上明らかにするとともに、責務遂行の対価について、都道府県議会議員については「地方歳費」又は「議員年俸」とすること。

(3) 議会機能の充実強化及び地方議会議員の責務の明確化に伴い、議員又は会派が住民意思を踏まえた活動を展開する上で必要な制度として、現在法文上調査研究活動に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等を加え、幅広い議員活動又は会派活動に充てることができることを明確にするよう法律改正を行うこと。

平成22年1月21日

全国都道府県議会議長会

公職選挙法の改正を求める緊急要請

都道府県議会議員の選挙制度は、明治11年の府県会規則以来、一貫して郡市という歴史的行政単位が選挙区とされており、郡市の地域代表という性格を強く有している点に特徴がある。

しかしながら、大正10年の「郡制廃止に関する法律」によって郡制が廃止された結果、現在「郡」には行政単位の実質はなく、さらに合併の進行によって地域代表の単位としての郡の存在意義は大きく変化している。

第29次地方制度調査会の答申では、議員定数の法定上限を撤廃し各地方公共団体の自主性に委ねることにより議会制度の自由度を高めるとされた。さらに、自由度を高めるとともに地域間格差を是正する観点からは、都道府県議会議員の選挙区の設定も全国一律の基準とするのではなく、地域代表と人口比例を調和させながら地域の実情に応じて自主的に選挙区を設定できることとすることにより、住民意思を正しく議会に反映させ、地域の振興を図る制度とすることが喫緊の課題となっている。

よって、都道府県議会議員の選挙区について、「郡市の区域による」としている公職選挙法の規定(第15条)を改正し、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにすることを強く要請する。

平成21年10月27日

全国都道府県議会議長会

公職選挙法改正に対する本会の考え方について

平成 22 年 5 月 19 日
全国都道府県議会議長会

本会が、平成 21 年 10 月 27 日開催の第 134 回定例総会で決定した「公職選挙法の改正を求める緊急要請」では、「全国的なルールを明らかにした上で、地域の実情を踏まえ、都道府県が条例で自主的に選挙区を規定できるようにする」ことを求めている。

緊急要請が求めているのは、選挙区の設定について議会の自由度を高めることであるが、恣意的な選挙区設定ではなく、一定の全国的なルールを踏まえることとしている。

本会が想定している全国的なルールは、次のとおりである。

【全国的なルールとして想定している事項】

- 選挙区の設定は、市町村(政令市の区を含む)を基準とする。現行制度における任意合区の制度は廃止し、配当基数に拘わらず合区を可能とすることにより、広域選挙区の設定も可能とする。
- 選挙区の設定にあたっては、当該選挙区の人口が当該都道府県の人口を当該都道府県の議会の議員の定数をもって除して得た数の半数を超えるようにする。
- 選挙区の設定(合区)にあたっては、現行制度における選挙区割り(特に北海道、東京都における支庁の枠組み)、地勢、歴史的経緯などを踏まえ、合理性を判断したうえ決定するものとする。飛び地を同一選挙区とすることも、合理性の範囲において可能とする。

【公職選挙法改正にあたって配慮していただきたい事項】

- 定数配分にあたって人口比例を基礎とすることは当然であるが、地域代表を確保するため、人口以外の要素も総合的に考慮できる仕組みの実現についても、検討・配慮されたい。
- 特例選挙区の存廃については、現在(又は今後)特例選挙区を抱える当該団体の意向を十分配慮されたい。
- 各都道府県における周知・準備のために、改正法の適用までの十分な期間を設定するとともに、適用は早くとも平成 27 年統一地方選挙からとされたい。