

参 考 資 料

第3回 町村議会のあり方に関する研究会

総務省自治行政局行政課

議会活動への住民参加に係る関係条文等

〔公聴会及び参考人〕

○地方自治法(昭和22年法律第67号) 抄

第百十五条の二 普通地方公共団体の議会は、会議において、予算その他重要な議案、請願等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。

2 普通地方公共団体の議会は、会議において、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。

第百九条

5 第百十五条の二の規定は、委員会について準用する。

○標準町村議会会議規則 抄

(公聴会開催の手続)

第百十七条 議会が、法第百十五条の二第一項の規定により、会議において、公聴会を開こうとするときは、議会の議決でこれを決定する。

2 議長は、前項の議会の議決があつたときは、その日時、場所及び意見を聴こうとする案件その他必要な事項を公示する。

(意見を述べようとする者の申出)

第百十八条 公聴会に出席して意見を述べようとする者は、文書であらかじめその理由及び案件に対する賛否を、議会に申し出なければならない。

(公述人の決定)

第百十九条 公聴会において意見を聴こうとする利害関係者及び学識経験者等(以下「公述人」という。)は、前条の規定によりあらかじめ申し出た者及びその他の者の中から、議会において定め、議長は、本人にその旨を通知する。

2 あらかじめ申し出た者の中に、その案件に対して、賛成者及び反対者があるときは、一方に偏らないように公述人を選ばなければならない。

(公述人の発言)

第百二十条 公述人が発言しようとするときは、議長の許可を得なければならない。

2 前項の発言は、その意見を聴こうとする案件の範囲を超えてはならない。

3 公述人の発言がその範囲を超え、又は公述人に不穏当な言動があるときは、議長は、発言を制止し、又は退席させることができる。

(議員と公述人の質疑)

第百二十一条 議員は、公述人に対して質疑をすることができる。

2 公述人は、議員に対して質疑をすることができない。

(代理人又は文書による意見の陳述)

第百二十二条 公述人は、代理人に意見を述べさせ、又は文書で意見を提示することができない。ただし、議会が特に許可した場合は、この限りでない。

(参考人)

第百二十三条 議会が、法第百十五条の二第二項の規定により、会議において、参考人の出席を求めようとするときは、議会の議決でこれを決定する。

2 前項の場合において、議長は、参考人にその日時、場所及び意見を聴こうとする案件その他必要な事項を通知しなければならない。

3 参考人については、第百二十条((公述人の発言))、第百二十一条((議員と公述人の質疑))及び第百二十二条((代理人又は文書による意見の陳述))の規定を準用する。

※ 委員会における公聴会及び参考人制度の手続等については、標準町村議会会議規則と同様の規定が標準町村議会委員会条例におかれている。

〔専門的事項に係る調査〕

○地方自治法(昭和22年法律第67号)

第百条の二 普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。

公聴会・参考人制度・専門的事項に係る調査についての利用状況

		開催・利用の有無及び理由
公聴会 (地方自治法 § 109, 115-2①)	開催したことがある	<input type="radio"/> 実績 平成26年度:4団体(4件) 平成27年度:1団体(1件) <input type="radio"/> 主な理由 ・議員定数削減及び議員報酬について市民の意見を聴取するため。 ・町の産業振興のための条例制定について、広く意見を聴取するため。
	開催していない	<input type="radio"/> 開催していない理由 ・公聴会は、公示等、開催までに時間を要するため、代用として議会報告会や意見交換会を実施している。
参考人制度 (地方自治法 § 109, 115-2②)	利用したことがある	<input type="radio"/> 実績 平成26年度:184団体(622件) 平成27年度:206団体(539件) <input type="radio"/> 主な理由 ・本会議の審議において、専門的な知識が必要であるため。 ・議論を深めるため、意見を聴取する目的(今後の議会のあり方について等)。
	利用していない	<input type="radio"/> 利用していない理由 ・委員会の調査において参考人制度を利用しているため、本会議では必要としていない。 ・現在、議会改革の諸課題の一つとして協議している。
専門的事項に係る調査 (地方自治法 § 100-2)	利用したことがある	<input type="radio"/> 実績 平成26年4月1日～平成28年3月31日:12団体(12件) <input type="radio"/> 主な理由 ・議員定数削減及び議員報酬のあり方、議会改革への取組について、調査が必要であったため。 ・世界自然遺産登録に関する野生生物の生態等の専門分野について、調査が必要であったため。
	利用していない	<input type="radio"/> 利用していない理由 ・調査を要する事案が発生していないため。 ・専門的事項の調査を活用する前に、委員会において、参考人制度等の活用により、検討を深めており、調査を必要としていないため。

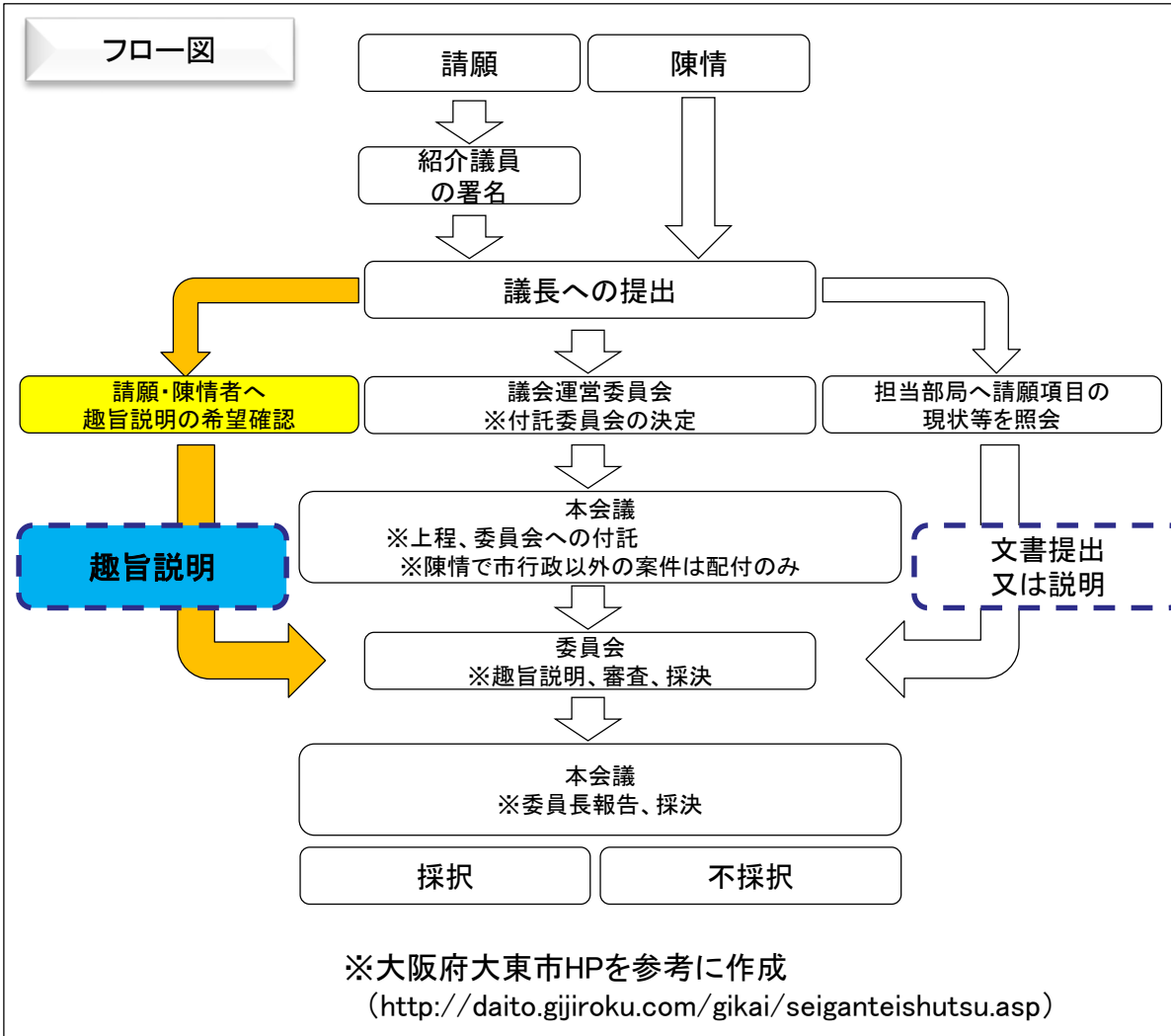
(出典) 「実績」・・・地方自治月報(第58号)

「理由」・・・総務省自治行政局行政課による聞き取り結果(平成26年度)をもとに作成

請願・陳情者の説明機会の設定（地方議会における自主的取組例）

○請願・陳情者の説明機会の設定

- 地方議会の自主的な取組として、請願・陳情を提出した本人が議会においてその趣旨を説明する機会を確保し、議会の審議の充実と住民参加の機会確保を図っている例がある。（神奈川県、新潟県、長野県須坂市、東京都町田市、大阪府大東市など多数で採用）



○ 地方自治法

第二百二十四条 普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。

第二百二十五条 普通地方公共団体の議会は、その採択した請願で当該普通地方公共団体の長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会又は監査委員その他法律に基づく委員会又は委員において措置することが適当と認めるものは、これらの者にこれを送付し、かつ、その請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる。

○ 標準町村議会会議規則

（請願書の記載事項等）

第八十九条 請願書には、邦文を用い、請願の趣旨、提出年月日、請願者の住所及び氏名（法人の場合にはその名称及び代表者の氏名）を記載し、押印しなければならない。

2 請願を紹介する議員は、請願書の表紙に署名又は記名押印しなければならない。

3 請願書の提出は、平穏になされなければならない。

傍聴者への発言機会の付与（地方議会における自主的取組例）

長崎県小値賀町議会 ～模擬公聴会～

- 基本情報
 - ・ 人口(平成27年国調) 2,560人 ・ 議員(平成29年10月1日現在) 8人
- 取組の概要

定例会における一般質問後に、議会を休憩とした上で、傍聴者が意見・質問を述べる機会(模擬公聴会)を設定。

 - ・ 町内回覧等により、模擬公聴会開催の旨と当日の案件(一般質問の内容)を事前に周知。
 - ・ 一つの質問についてのやりとりが終わる毎に休憩とし、休憩中に議長から傍聴者に対して質問等の有無を投げかけ。
 - ・ 質問に対しては、その場で執行部又は議員が回答。(意見・質問や回答は議事録には載らない)
 - ・ 規則等の改正は行わず、運用により実施。
- 契機
 - ・ 「議会と語ろう会」(各種団体やグループなどを対象に、テーマを定めて議会とディスカッションを行う取組)において、要望があったもの。
- 実績
 - 平成27年
 - ・ 6月18日(木)(夜間開催) 傍聴者47名 ・ 9月10日(木)(夜間開催) 傍聴者32名
 - 平成28年
 - ・ 9月12日(月)(夜間開催) 傍聴者18名 ・ 12月13日(火)(日中開催) 傍聴者17名
 - 平成29年
 - ・ 3月7日(火)(日中開催) 傍聴者4名 ・ 7月18日(火)(夜間開催) 傍聴者27名
- 取組に対する効果と課題
 - ・ 町民と直接やりとりを行うことができ、「開かれた議会」の実現に資すると考えられること。(町民から「議会を傍聴するのが楽しくなった」との意見あり。)
 - ・ 町政に対する町民の理解が深まったこと。
 - ・ 傍聴者が特定に団体に偏る傾向にあるため、幅広い層(特に若者)に町政に関心を持ってもらえるよう周知していくことが課題。



(実際の様子)

○地方自治法(抄)

第百十五条 普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

2 前項但書の議長又は議員の発議は、討論を行わないでその可否を決しなければならない。

第百三十条 傍聴人が公然と可否を表明し、又は騒ぎ立てる等会議を妨害するときは、普通地方公共団体の議会の議長は、これを制止し、その命令に従わないときは、これを退場させ、必要がある場合においては、これを当該警察官に引き渡すことができる。

2 傍聴席が騒がしいときは、議長は、すべての傍聴人を退場させることができる。

3 前二項に定めるものを除くほか、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。

議会と住民とのコミュニケーションの場（地方議会における自主的取組例）

北海道浦幌町議会 ～まちなかカフェDE議会・まちなかおじゃまDE議会～

○ 基本情報

- ・ 人口（平成27年国調） 4,919人
- ・ 議員（平成29年10月1日現在） 10人（うち女性議員1人）

○ 背景

議会の活性化の中で実施した住民アンケート調査において、「議員と住民との距離が遠い」、「議員に伝える場がない」などの意見があったことを踏まえ、議員が住民とふれあい、意見交換できる場を設けることを決定。

○ まちなかカフェDE議会・まちなかおじゃまDE議会の概要

まちなかカフェDE議会は、スーパーの一角などにカフェコーナーや議会制度等に関する展示を設置し、来訪した住民が、気軽に議員と交流することができる場を設ける取組。合わせて、住民アンケートを実施し、住民の声を政策へとつなげていくことを目指す。

まちなかおじゃまDE議会は、議員が、各種会合や小学校を訪問し、意見交換等を行う取組。

○ 開催実績

・ まちなかカフェDE議会

日時	場所	訪問者数
H28.3.6(日) 9:30-15:00	中央公民館	10人
H28.5.14(土) 10:00-15:00	フクハラ浦幌店 (スーパーの一角)	10人
H28.8.6(土) 10:00-15:00	フクハラ浦幌店 (スーパーの一角)	18人
H28.11.5(土) 12:00-18:00	教育文化センター	10人
H29.3.5(日) 9:30-12:00	中央公民館	20人
H29.5.20(土) 9:30-12:00	教育文化センター	11人

・ まちなかおじゃまDE議会

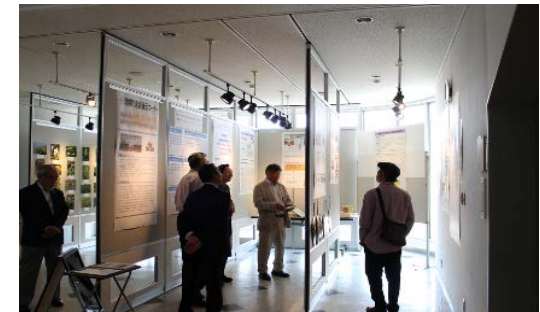
日時	場所	訪問者数
H28.11.20(日) 10:00-12:00	浦幌消防署	15人
H29.2.10(金) 13:00-13:45	上浦幌会館 (上浦幌小学校児童)	8人

○ 成果

まちなかカフェDE議会における住民の意見やアンケート調査の結果を踏まえ、議会から町長に対して、政策提案書「安全・安心なまちづくりを目指す防災体制」を提出するなど、具体的な政策化につなげている。



まちなかカフェDE議会の様子



議会に関する展示



浦幌消防第1分団と議員のなり手不足について意見交換

政策的議論への住民参画（地方議会における自主的取組例）

長野県飯綱町議会 ～政策サポーター制度～

- 基本情報
 - ・ 人口（平成27年国調） 11,063人
 - ・ 議員（平成29年10月1日現在） 13人（うち女性議員3人）

- 背景
 - ・ 議会の政策立案能力を向上させ、長に政策提案のできる議会力・議員力の向上や議会と住民との協働による政策づくりを目指して創設。
 - ・ 同時に、住民が政策サポーターとして政策的議論に参加することを通じて議会活動に関心を持つことで、政策サポーターの中から議員のなり手が出てくることを期待。

- 政策サポーター制度の概要
 - ・ 常任委員会・全員協議会等で議論をし、議会において2つのテーマを決定。
 - ・ テーマの概略を議会報に発表し、政策サポーターを選任後、常任委員長を座長として、政策サポーター会議において議員と住民で議論を重ねる。
 - ・ 1テーマにつき7～8回程度議論を重ね、提言書にまとめ、議会から町長に対して実現を求めていく。

- 政策サポーターについて
 - ・ 定数は20名以内とし、公募又は議員推薦の者の中から議長が委嘱。飯綱町内在住か否かを問わない。
 - ・ 任期は、委嘱時から当該政策サポーターにおいて議論されるテーマの政策提言が完成するまでの間。再任はしない。
 - ・ 議論のほか、議会及び長の政策について意見を提言、住民の意見の聴取、アンケート、調査事項への協力等
 - ・ 謝金は、3,000円／回。

- 実績
 - ・ 「行財政改革」、「集落機能の強化と行政との協働」、「飯綱町における高齢者の新しい暮らし方」などこれまで6テーマについて政策サポーター会議を実施し、延べ43名の政策サポーターが参加。
 - ・ 平成26年6月に政策サポーター会議において「集落機能の強化と行政との協働の推進のための政策提言書」がまとめられたことを受け、同年9月に議員提案により、「集落振興支援基本条例」を制定。
 - ・ 平成29年10月22日執行予定の飯綱町議会議員選挙では、政策サポーターの中から新人2名が立候補。（このほか現職1名が政策サポーター出身者）

兼職禁止（地方自治法第92条）について①（制度趣旨について）

◆地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

〔兼職の禁止〕

第92条 普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

2 普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第二十八条の五第一項に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。）と兼ねることができない。

○逐条地方自治法〔第8次改訂版〕（松本英昭 著）

・議員は広い意味での地方公共団体の職員であっても、他の職業によって生計を営むのが通常であるが、その職務を完全に果たすために妨げとなるような職を兼ねることは禁止される。

◆公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）

（公務員の立候補制限）

第八十九条 国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人（略）若しくは特定地方独立行政法人（略）の役員若しくは職員は、在職中、公職の候補者となることができない。（以下略）

2～3（略）

○逐条解説 公職選挙法（上）（安田 充 荒川 敦 編）

・本条は、国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役職員（以下「公務員」という。）で、現職のまま立候補することができないものについて規定している。この現職のまま立候補することができない公務員が立候補したときは、次条の規定によって公務員の職を失うこととなる。本条が、特定の公務員について現職のまま候補者となることを禁止した理由は、①公務員がその地位を利用することによる選挙運動等の不平等を排除するため、②公務員の職責遂行に支障なからしめるため、③選挙公営の強化に伴い、現職のまま漫然立候補し、当選をぎょうこうとし、落選すれば従前の資格を保持しようとするような候補者の乱立を抑制するためである。もっとも、②の理由とする点については公務員法上の問題にも属するもので、国家公務員法第百二条においては立候補を禁止し、地方公務員法第三十六条においては政治活動に所要の制限を加える等により服務の上からも制約を課されているところである。（略）

兼職禁止（地方自治法第92条）について②（常勤職員の政治的行為の制限について）

◆地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）

（政治的行為の制限）

第三十六条 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区若しくは総合区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区若しくは総合区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。

一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。

二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。

三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。

四 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。）、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。

五 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

3・4 略

5 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

○新版 逐条地方公務員法〔第2次改訂版〕（橋本 勇 著）

・地方公務員法は、職員の政治的行為に一定の制限を課しているが、これは近代的公務員制度の理念の一つである公務員の政治的中立性を確保することを目的としている。この公務員の政治的中立は、三つの見地から要請されるものであり、その一は全体の奉仕者としての性格に基づくものであり、第二は行政の中立性と安定性を確立することであり、第三は職員を政治的影響から保護することである。（略）

兼職禁止（地方自治法第92条）について③（制度趣旨各論について）

常勤の職員との兼職禁止について

○同一地方公共団体の常勤の職員との兼職禁止の理由（※ 昭和22年地方自治法制定時）

- ・ 執行機関と議決機関に同一の者が立場を違えて在職することは、議決機関の存在の意味を損ない、また執行機関としても弊害が懸念される。
- ・ 議員の職務の繁忙状況にかんがみ、兼任は不適當。

○他の地方公共団体の常勤の職員との兼職禁止の理由（※ 昭和23年地方自治法改正時）

- ・ 当時都道府県議会議員の半分ないし20～30%は市町村長を兼任しており、執行機関と議決機関とを混同しているきらいがあるのみならず、両者の職務はいずれも多忙であり兼任は不適當である、とされたことによるもの。

【過去の研究会における議論】

- ・ 公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。（31次地制調）
- ・ 公務員が地方議会の議員を兼ねることについては、行政分野に通じた人材が議員として活動することになり、有益な面があるとの指摘があるが、一方で、公務員の政治的中立性との関係が課題となる。具体的には、都道府県の職員が住所を有する市町村の議会議員を兼ねる場合や、市の職員が住所を有する町村の議会議員を兼ねることなどが想定される。これについては、前者は補助金等の交付などの利害が関係する場合が考えられるため慎重な議論が必要ではないか、後者については、より柔軟に議論できるのではないかと意見があった。また、議会の開催日数を確保して議会機能の活性化を図ろうとする昨今の方向性からは、公務員が長期間職務を離れることは現実的には難しいのではないかとの意見があった。（地方議会に関する研究会報告書（H27.3））

他の地方公共団体の議会の議員との兼職禁止について

○昭和25年の公職選挙法制定時、参議院での審議における修正により規定

【過去の研究会における議論】

- ・ 公務員の中でも、一般職の公務員については職責遂行に当たって政治的中立の要請があると考えられる一方、議員の場合には、そうした要請は当てはまらないと考えられるとの指摘があった。（地方議会・議員に関する研究会報告書（H29.7）） 9

兼職禁止（地方自治法第92条）について④（退職後の採用について）

地方公務員の採用制度について

○地方公務員法（昭和25年法律第261号）
（採用の方法）

第十七条の二 人事委員会を置く地方公共団体においては、職員の採用は、競争試験によるものとする。ただし、人事委員会規則（競争試験等を行う公平委員会を置く地方公共団体においては、公平委員会規則。以下この節において同じ。）で定める場合には、選考（競争試験以外の能力の実証に基づく試験をいう。以下同じ。）によることを妨げない。

2 人事委員会を置かない地方公共団体においては、職員の採用は、競争試験又は選考によるものとする。

○職員の任用に関する規則（A県人事委員会規則）
（選考により採用する職）

第X条 次の各号に掲げる職へ職員を採用する場合は、それぞれ選考によるものとする。

（α）かつて職員であつた者又は国家公務員の職、人事委員会を置く他の地方公共団体の職若しくは公共企業体の職にかつて任用されていた者若しくは現に任用されている者をもつて補充しようとする職で、その者がかつて任用されていた職又は現に任用されている職と職務の複雑と責任の度が同等以下と人事委員会が認めるもの

（参考）競争試験と選考について（地方公務員法）

	競争試験	選考
受験の資格要件	<p>（受験の資格要件）</p> <p>第十九条 人事委員会等は、受験者に必要な資格として職務の遂行上必要であつて最少かつ適当な限度の客観的かつ画一的な要件を定めるものとする。</p> <p>○職員の任用に関する規則（A県人事委員会規則号） （受験の資格要件）</p> <p>第Y条 受験の資格要件は、試験区分にかかる職種の職に応じ、職務の遂行上必要な最少かつ適正の限度の客観的、画一的要件としての学歴、免許、経歴、年齢等についてその都度人事委員会が定める。</p>	規定なし
目的及び方法	<p>（採用試験の目的及び方法）</p> <p>第二十条 採用試験は、受験者が、当該採用試験に係る職の属する職制上の段階の標準的な職に係る標準職務遂行能力及び当該採用試験に係る職についての適性を有するかどうかを正確に判定することをもつてその目的とする。</p> <p>2 採用試験は、筆記試験その他の人事委員会等が定める方法により行うものとする。</p>	<p>（選考による採用）</p> <p>第二十一条の二 選考は、当該選考に係る職の属する職制上の段階の標準的な職に係る標準職務遂行能力及び当該選考に係る職についての適性を有するかどうかを正確に判定することをもつてその目的とする。</p> <p>2・3（略）</p>

請負禁止（地方自治法第92条の2）について①

◆地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

[議員の兼業禁止]

第92条の2 普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は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若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

請負禁止を必要とする考え方

○昭和31年地方自治法改正時

- ・ 地方議会は国会とは違い重要な契約や財産の取得等も議決事項としており、その意味で当該団体に対して直接請負をする行為をやめて、議員としての活動の信用を高め、または執行への疑いをなくすこととしたもの。

請負禁止を不要とする考え方

○昭和21年市制・町村制改正時（請負禁止規定廃止時）

- ・ 現在の経済取引の実情から考えて、公平な見解のもとに公務を遂行することについて弊害の生ずる余地のない場合もあり、現行規定は甚だしく権衡を失う場合がある。
- ・ 請負契約の多くは競争入札に付せられており、弊害は考えられない。
- ・ 著しい弊害を伴わない限り、できるだけ広い範囲から人材を求めるべき。
- ・ 議員は一身上に関する事件については会議に参加できないから、制度的保障がある。

[除斥] ※ 下線部は昭和31年改正

第百十七条 普通地方公共団体の議会の議長及び議員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者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、その議事に参与することができない。但し、議会の同意があつたときは、会議に出席し、発言することができる。

(契約の締結)

第二百三十四条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

○昭和22年地方自治法制定時

- ・ 議員は合議体の一構成員にすぎないため地位を利用して私利を図る危険も少ない。

請負禁止（地方自治法第92条の2）について②

相当数の地方公共団体において、いわゆる「政治倫理条例」が制定されており、中には地方自治法上の請負禁止に関連して追加的（上乘せの）規制をおく団体もある。

各地方公共団体における政治倫理条例

○ 政治倫理条例の制定状況

	都道府県	市区	町村
制定団体数	25団体／47団体 (53.2%)	339団体／813団体 (41.7%)	203団体／928団体 (21.9%)

※ 都道府県については、政治倫理規定を有する議会基本条例等の制定団体を含む。

（出典）都道府県：第13回都道府県議会提要(H27.7.1現在)

市区：平成28年度市議会の活動に関する実態調査(H27.12.31現在)

町村：第62回町村議会実態調査結果の概要(H28.7.1現在)

○ 政治倫理条例における「請負等の禁止」に係る規定例

- ・ 議員は自ら事業を営んでいるとき等については、議長に兼業報告書を提出し、これを市民の閲覧に供する。
- ・ 議員及び一定の親族等が経営する企業は、当該地方公共団体の工事等の請負契約や一般物品納入契約を辞退しなければならない。
- ・ 議員の関係企業と当該地方公共団体との間で請負契約等を締結した場合は、長からの報告に基づき議長が公表する。
- ・ 議長は、当該地方公共団体が締結する工事請負契約等に関する議事において、地方自治法第117条等の規定により除斥された議員及び事件名を公表する。

請負禁止（地方自治法第92条の2）について③

地方議会の議決を要する契約の締結（法第96条第1項第5号）、財産の取得又は処分（同第8号）の基準は次のとおり。

政令の基準

第5号 工事・製造の請負契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結（令§121の2①）

工事又は製造の請負	都道府県	5億円以上
	指定都市	3億円以上
	市（指定都市を除く。）	1億5千万円以上
	町村	5千万円以上

第8号 政令で定める面積以上の不動産・動産、不動産信託の受益権の買入れ・売払いの契約のうち、政令で定める基準額以上で条例で定める額以上の契約の締結（令§121の2②）

不動産若しくは動産の買入れ・売払い（土地については、その面積が都道府県にあつては1件2万㎡以上、指定都市にあつては1件1万㎡以上、市町村（指定都市を除く。）にあつては1件5千㎡以上のものに限る。）又は不動産信託の受益権の買入れ・売払い	都道府県	7千万円以上
	指定都市	4千万円以上
	市（指定都市を除く。）	2千万円以上
	町村	7百万円以上

労働基準法第7条の「公民権行使の保障」について

【労働基準法（昭和22年法律第49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ついては、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。

○労働基準法上－労働法コンメンタール3－〔平成22年版〕（厚生労働省労働基準局 編）（抄）

被選挙権について、これが公民としての権利に含まれることは当然である…（中略）…なお、市会議員等の公職への就任について使用者の意思にかからしめることは、労働者の公民権の行使の自由を制限するものであって許されないところであり、裁判例も、公職への就任を会社に対する届出事項とするにとどまらず、使用者の承認にかからしめ、労働者がその承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する旨の就業規則の定めについて、「労働基準法七条が、特に、労働者に対し労働時間中における公民としての権利の行使及び公の職務の執行を保障していることにかんがみるときは…右労働基準法の規定の趣旨に反し、無効のものと解すべきである。」（最高裁第二小法廷判決 昭三六年（オ）第一二二六号 十和田観光電鉄事件）としている。（中略）

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、解雇したりすることができるかという問題がある。…（中略）…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考えられないので…（中略）…解雇しても本条違反は成立しないと解すべきである。裁判例でも、「同規定は、…労働者が公職についたため、使用者の立場からその労働関係が維持出来なくなったことを理由としてこれを解雇することまで禁止するものではない。」としたものがある（長崎地裁判決 昭四二年（ヨ）第一六五号 宝酒造島原工場事件ほか）。

○労働法〔第11版〕（菅野和夫著）

「公民としての権利」とは、公職選挙の選挙権・被選挙権、最高裁判所裁判官の国民審査、地方自治法上の住民の直接請求、特別法の住民投票などであり、「公の職務」とは、各種議会の議員、労働委員会の委員、検察審査員、公職選挙の選挙立会人、裁判所・労働委員会の証人などの職務とされている。（中略）

従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する、と定める就業規則条項は、公民権保障規定の趣旨に反し無効である。しかし、「公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合」には、普通解雇は許容される。

不利益取扱いの禁止に関する条文について

【裁判員の参加する刑事裁判に関する法律(平成16年法律第63号)】

(趣旨)

第一条 この法律は、国民の中から選任された裁判員が裁判官と共に刑事訴訟手続に関与することが司法に対する国民の理解の増進とその信頼の向上に資することにかんがみ、裁判員の参加する刑事裁判に関し、裁判所法(昭和二十二年法律第五十九号)及び刑事訴訟法(昭和二十三年法律第百三十一号)の特則その他の必要な事項を定めるものとする。

(不利益取扱いの禁止)

第百条 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。

【消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律(平成25年法律第110号)】

(目的)

第一条 この法律は、我が国において、近年、東日本大震災という未曾有の大災害をはじめ、地震、局地的な豪雨等による災害が各地で頻発し、住民の生命、身体及び財産の災害からの保護における地域防災力の重要性が増大している一方、少子高齢化の進展、被用者の増加、地方公共団体の区域を越えて通勤等を行う住民の増加等の社会経済情勢の変化により地域における防災活動の担い手を十分に確保することが困難となっていることに鑑み、地域防災力の充実強化に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、地域防災力の充実強化に関する計画の策定その他地域防災力の充実強化に関する施策の基本となる事項を定めることにより、住民の積極的な参加の下に、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、もって住民の安全の確保に資することを目的とする。

(事業者の協力)

第十一条 事業者は、その従業員の消防団への加入及び消防団員としての活動が円滑に行われるよう、できる限り配慮するものとする。

2 事業者は、その従業員が消防団員としての活動を行うために休暇を取得したことその他消防団員であること又はあったことを理由として、当該従業員に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

3 略

議員報酬等について

【地方自治法（昭和22年法律第67号）】

（議員報酬及び費用弁償）

第二百三条 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。

○2 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。

○3 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。

○4 議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。

○逐条地方自治法〔第8次改訂版〕（松本英昭 著）

- ・「議員報酬」という名称とされても、「報酬」という「一定の役務の対価として与えられる反対給付」であることには変わりがない。
- ・「給料」とは、労務に対する対価の意味においては報酬と同じであるが、本法においては常勤の職員に対するものを給料と称しているのであって、…（中略）…給料は、生活給の性格を有する。

（参考）人口段階別の議員報酬等の状況

人口段階	議員定数	議員報酬(円)	年間会期日数(日)
～1,000人	7.07	152,510	23.23
1,001人～10,000人	10.43	194,229	32.63
10,001人～30,000人	14.54	246,898	52.23
30,001人～100,000人	19.64	355,851	84.14
100,001人～(指定都市を除く。)	30.30	512,973	95.05
指定都市	59.30	773,650	108.89

出 所： 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」・「市議会議員の属性に関する調」・「市議会議員定数に関する調査結果」、
全国町村議会議長会「町村議会実態調査結果」、総務省「地方選挙結果調」等を基に作成。

調査時点： 市区議会関係 → 議員定数、議員報酬月額については、H27.12.31現在。年間会期日数については、H27.1.1～H27.12.31実績。

町村議会関係 → 議員定数、議員報酬月額については、H28.7.1現在。年間会期日数については、H27.1.1～H27.12.31実績。

※ 年間会期日数については、通年会期制を導入している団体を除く。

※ 議員報酬については、日当制(30,000円)としている福島県矢祭町を除く。

夜間・休日議会の活用状況

○ 市区議会

出所：全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」をもとに作成

【休日議会】

	団体数	開催件数(件)	平均傍聴者数 (人/件)
平成23年	19	24	33.7
平成24年	19	24	38.7
平成25年	19	22	34.1
平成26年	17	20	23.9
平成27年	19	21	29.2

【夜間議会】

	団体数	開催件数(件)	平均傍聴者数 (人/件)
平成23年	3	6	26.0
平成24年	2	2	61.5
平成25年	2	2	45.5
平成26年	2	2	32.5
平成27年	3	3	62.0

○ 町村議会

出所：全国町村議会議長会「町村議会実態調査」をもとに作成（※平成25年以前の調査対象期間は前年7月1日～当年6月30日）

【休日議会】

	団体数	平均開催日数(日)
平成23年	30	1.2
平成24年	43	1.4
平成25年	32	1.4
平成26年	31	1.4
平成27年	32	1.3

【夜間議会】

	団体数	平均開催日数(日)
平成23年	15	1.2
平成24年	19	1.5
平成25年	19	1.7
平成26年	18	1.9
平成27年	16	1.8

夜間・休日議会を開催していない理由（※総務省調べ）

- 夜間・休日に開催する場合には執行部側の負担も大きく、コストに対してメリットがどの程度あるか不明であるため。
- かえって兼業先の働き方に支障をきたすおそれがあるため。
- 現在の議会の活動は、夜間・休日のみ活動すれば足りるようなものではなく、平日昼間に全く開催しないで済むという運用は難しいため。
- 夜間議会についてはコンパクトな自治体では可能かもしれないが、山間部でかつ広域にわたる自治体では出席に危険を伴うため。
- 議員は農業等の自由業が多く、また、行政職員の人員・勤務体制から休日等より平日議会の方が開催しやすいため。
- 地域行事等は休日・夜間に行われることが多く、行事等への参加を行う首長・議員にとって、夜間・休日議会の導入は不都合が多いため。

長野県喬木村の取組（夜間・休日議会を基本とした議会運営）

基礎情報

（平成27年10月1日現在）

- ・人口：6,310人
- ・世帯数：2,029世帯
- ・面積：66.61km²
- ・高齢者人口：2,083人（高齢化率：33.0%）
- ・議員定数：12

検討経緯

- ・平成21年6月執行の村議会議員選挙において無投票となったことを機に、議会改革の機運が高まる。「議会改革検討委員会」において、住民がより身近に議会に参加できる環境づくりとして「夜間・休日議会」の検討が行われたが、職員の人的負担・超過勤務等の経費負担が障壁となり議論進まず。
- ・平成24年12月、「喬木村議会基本条例」制定。
- ・平成29年6月執行の村議会議員選挙において無投票となった。
- ・議会活動と議員個人の職業の両立及び議員のなり手不足解消と多様な世代の村政参加を促す目的から、平成29年8月、全員協議会において「夜間・休日議会の開催に取り組む」という方向性を決定。
- ・平成29年9月、議長から村長に対し「開かれた議会実現のための提言書」提出。この中で、夜間・休日議会の実施に係る具体的な計画について提言。

取組内容（予定）

※平成29年12月定例会より夜間・休日議会を開催することを検討中

- ・会期（概ね16日間～20日間）や本会議日数（3日間：開会、一般質問、閉会それぞれ1日）は変更しない。
- ・本会議の一般質問を土日のどちらかで開催する。
- ・常任委員会（予算決算以外）は平日の夜間開催（7時～9時）を基本に運営する。
予算決算常任委員会は、6月及び12月については夜間の実施を検討する。
- ・予め議案に関する補足資料の提出を求め、簡単な質疑の回答は事前に議員が共有するなど審議の簡素化に取り組む。
※ このほか、本年7月から、議長報告、委員長報告等について回覧で対応している。

想定される課題等

- ・夜間は会議時間が限られるため、会議の時間配分、議案の情報共有、議員のスケジュール調整など、詳細な事前準備が必要となり、また十分な審議ができるのかという懸念がある。
- ・議会事務局の負担増加、議会対応に係る職員の人件費（超過勤務手当）増加への対応を検討する必要がある。

[議決事件]

- 第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。
- 一 条例を設け又は改廃すること。
 - 二 予算を定めること。
 - 三 決算を認定すること。
 - 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、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。
 - 五 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。
 - 六 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。
 - 七 不動産を信託すること。
 - 八 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。
 - 九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
 - 十 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。
 - 十一 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。
 - 十二 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（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十三条第二項において準用する場合を含む。）又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第二百五条の二、第九十二条及び第九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁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係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。
 - 十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
 - 十四 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。
 - 十五 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
- 2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

<主な沿革>

	主な改正内容等
昭和22年 (地方自治法制定)	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の規定(条例の改廃、予算の決定、決算の認定、使用料等の賦課徴収、権利の放棄 等)
昭和23年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(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、条例で定める契約の締結等)
昭和31年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の整理(条例で定める財産の取得又は処分、契約の締結について、「重要なもの」に整理)
昭和38年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事項の追加(財産の交換・譲渡・貸付け等、公の施設の長期かつ独占的利用) 議決事件の整理(契約の締結、財産の取得又は処分について、「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」ものに改定)
昭和61年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(財産の信託) 政令の財産の取得・処分の基準に信託受益権の売買を追加
平成11年 (地方分権一括法)	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の条例による追加について、法定受託事務をその対象から除外
平成23年	<ul style="list-style-type: none"> 議決事件の追加(法定受託事務)

国会における議決事件について

国会における議決事件については、各個別法に定めがあるもののほか、日本国憲法において下記のように定められており、個別の契約締結や財産の取得等(皇室に関するものを除く。)については議決事件とされていない。

【日本国憲法（昭和二十一年憲法）】

○法律案

第五十九条 法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。

○内閣総理大臣の指名

第六十七条 内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。

○国費の支出及び債務の負担

第八十五条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。

○予算

第八十六条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

○予備費

第八十七条 予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。

2 すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。

○皇室財産・予算

第八条 皇室に財産を譲り渡し、又は皇室が、財産を譲り受け、若しくは賜与することは、国会の議決に基かなければならない。

第八十八条 すべて皇室財産は、国に属する。すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない。

定足数に関する定めについて

国会の定足数は三分の一以上とされているほか、地方自治法の前身たる市制町村制及び府県制において、定足数が半数以上とされていなかった時期がある。

【日本国憲法（昭和二十一年憲法）】

第五十六条 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。

○伊藤正己『憲法[第3版]』 455頁

やや低い定足数のきめ方であるが、明治憲法（46条）にならって、通常の場合、この限度の定足数が実際的とみたものであるのか。

○藤井俊夫『憲法と政治制度』 103頁

定足数が高すぎると流会のおそれがあるため、右の憲法の定めはむしろ実際の見地から定められたものだとする見解もある。

○野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第5版）』 123頁

比較法的には、総議員の1/2とするものが圧倒的に多く、日本と同様1/3とするのは、オーストラリア、韓国、ザンビアなど少数の国にとどまる。もっとも、3人（貴族院）・40人（庶民院）を定足数とするイギリス議会のような例もある。

【明治21年 市制町村制】

第四十三条 町村会ハ議員三分ノ二以上出席スルニ非サレハ議決スルコトヲ得ス但同一ノ議事ニ付招集再回ニ至ルモ議員猶三分ノ二ニ満たサルトキハ此限ニ在ラス （※ 市制第41条も同様）

※ 明治28年改正時に半数以上とされた。

【明治23年 府県制】

第二十二條 府県会ハ議員三分ノ一以上出席スルニ非サレハ会議ヲ開キ議決ヲ為スコトヲ得ス

※ 明治32年改正時に半数以上とされた。

現行法令における住民投票について

○「拘束的住民投票」：投票の結果がその地方公共団体の団体意思、議会又は長その他の執行機関の行動を拘束するもの

※ 拘束的住民投票は、法律に根拠がある場合にのみ可能と解されている。

	根拠	概要
地方自治特別法	憲法95条 地方自治法261条、 262条	憲法95条に基づき「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定に当たって、住民投票を実施（法律の制定には過半数の同意が必要。）。
合併協議会の設置	市町村合併特例法 4条、5条	直接請求で付された合併協議会の設置に係る議案が議会で否決された場合に、長による住民投票に付する旨の請求又は有権者の6分の1以上の直接請求により、住民投票を実施（投票で過半数の同意があったときは、議会が可決したものとみなされる。）。
議会の解散 公務員の解職	地方自治法 76-85条	有権者の総数の3分の1以上の連署による議会の解散、議員・長の解職の請求があった際に、住民投票を実施（投票で過半数の同意があったときは、それぞれ解散、失職。）。
特別区の設置	大都市地域における特別区の設置に関する法律 7条、8条	特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けた場合に、特別区の設置について住民投票を実施（投票で過半数の同意が必要）。

○「諮問的住民投票」：議会又は長その他の執行機関が自らの意思を決定する上で住民の多数意見を知らるために行われるもの

※ 投票の効果としては、議会又は長その他の執行機関に尊重義務を課すものが多い。

・根拠：条例、要綱など

市町村合併による市町村数の変遷

○ 我が国の市町村数については、明治21年(1888年)には7万を超えていたが、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、現在では1,718市町村にまで減少。

	年 月	市	町	村	計
明治の大合併 ○小学校や戸籍の事務処理を行うため、300~500戸を標準として、全国一律に町村の合併を実施。	明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
	22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
昭和の大合併 ○中学校1校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。	昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
	28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
	31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
	36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
平成の大合併 ○地方分権の推進等のなかで、与党の『市町村合併後の自治体数を1,000を目標とする』という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進。	40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
	60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
	平成11年(1999年)4月	671	1,990	568	3,229
	18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
	22年(2010年)3月	786	757	184	1,727
28年(2016年)10月	791	744	183	1,718	