

地方議会に関する 基本的事項等について

平成29年6月19日
議会改革調査特別委員会

前回のまとめ

議会基本条例とは

法令や国の機関等による議会基本条例に関する確立した定義はないものの、学識経験者から次のような説明がなされている。

- 議会に関する基本的事項について定めた条例
（ふくし 福士 あきら 明 北海学園大学教授）
- 自治体の政府制度である二元代表民主制を首長と対等に担う議会が、主権者市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、議会運営の理念、理念を具体化する制度、その制度を作動させる原則などを定めた条例
（かんばら 神原 まさる 勝 北海道大学名誉教授）
- 市民の代表機関のひとつである議会がどのようにその責務を果たすかについての基本的ルールを定めるもの
（ひろせ 廣瀬 かつや 克哉 法政大学教授）

議会基本条例の制定状況※1

- 平成18年度に北海道栗山町議会，三重県議会などが，全国に先駆け議会基本条例を制定
平成21年度には川崎市議会が，政令指定都市で初めて制定
- 平成27年末時点で，724の地方議会が制定（制定率40.5%）
- 指定都市では，福岡市，仙台市，千葉市，大阪市，熊本市を除く15市が制定（制定率75%）
⇒なお，新たに千葉市が，平成29年第1回定例会において制定
- 都道府県では，30道府県が制定（制定率64%）

議会基本条例を構成する主な事項

- 前文
- 議会・議員の位置付け，責務，活動原則等
- 議会の組織・権限
- 市民との関係
- 市長等との関係
- 理念に基づく取組
- 他の条例等との関係 など

前文に頻出するキーワード


- 市民に開かれた議会，透明性の確保，市民の参画
- 市民の負託・信頼，市民との協働
- 二元代表制，抑制と均衡，独立対等，緊張関係
- 合議制の議事機関，多様な意見の反映
- 監視機能，調査機能，政策形成機能の強化
- 議会改革の取り組み
- 地方分権，行政課題の複雑高度化

議会基本条例に対する評価等(肯定)

- 近年，それぞれの議会において，議会の活動理念とともに，審議の活性化や住民参加等を規定した議会基本条例を制定するなど，従来の運用の見直しに向けた動きが見られるところであり，引き続きこのような自主的な取組が進められることが期待される。(※2)
- 議会基本条例は，(議会の)皆さん共通の議会像・議員像
(※3)
- 二元代表制の下での議会の地位が地方自治法に明定されるべきであるにも拘わらず，それが不明確であるために，二元代表制の下で長と対峙しうる議会の地位を確立するという役割を議会基本条例は担っているのである。(※4)

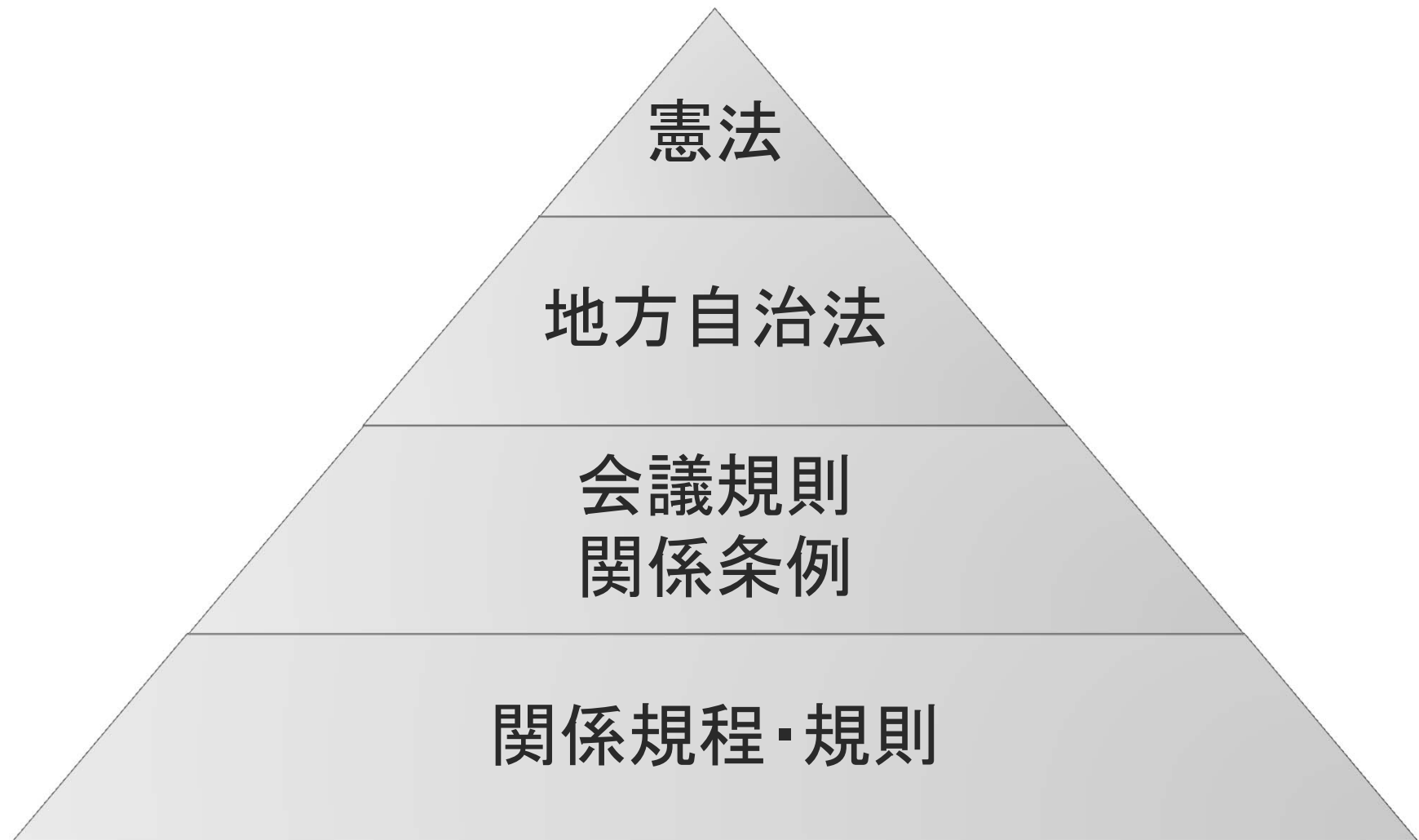
議会基本条例に対する評価等(否定)

- 理念的，訓示的な規定がほとんどであり，理念を実現するための手段を具体的に記述した規定が少ない。
- 当然のことが抽象的に記述されており，改めて条例で規定する必要性が見いだせない。
- 条例で規定された議会改革の取組が実行されず，条例が形骸化，死文化している。



地方議会に関する 基本的事項

地方議会に係る法体系



憲法上の地方議会

○ 日本国憲法

第93条 地方公共団体には、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。

2 地方公共団体の長，その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は，その地方公共団体の住民が，直接これを選挙する。

- 地方議会の地位や性格付けについては，憲法は明確に記述していない。（※5）

地方自治法上の地方議会

○ 地方自治法（昭和22年法律第67号）

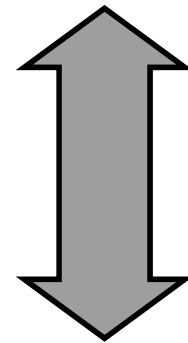
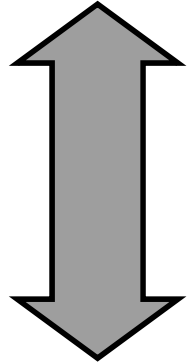
第6章 議会

第1節 組織， 第2節 権限， 第3節 招集及び会期，
第4節 議長及び副議長， 第5節 委員会， 第6節 会議，
第7節 請願， 第8節 議員の辞職及び資格の決定，
第9節 紀律， 第10節 懲罰，
第11節 議会の事務局及び事務局長，書記長，書記その他の職員

- ・ 地方自治法は， 権限・ 手続を定めたもの。
- ・ 議会の位置付けが地方自治法には明確に示されていない。
(※4)

地方議会の特徴①

地方議会は、合議制の議事機関



※ 市長は、独任制の執行機関

地方議会の特徴②

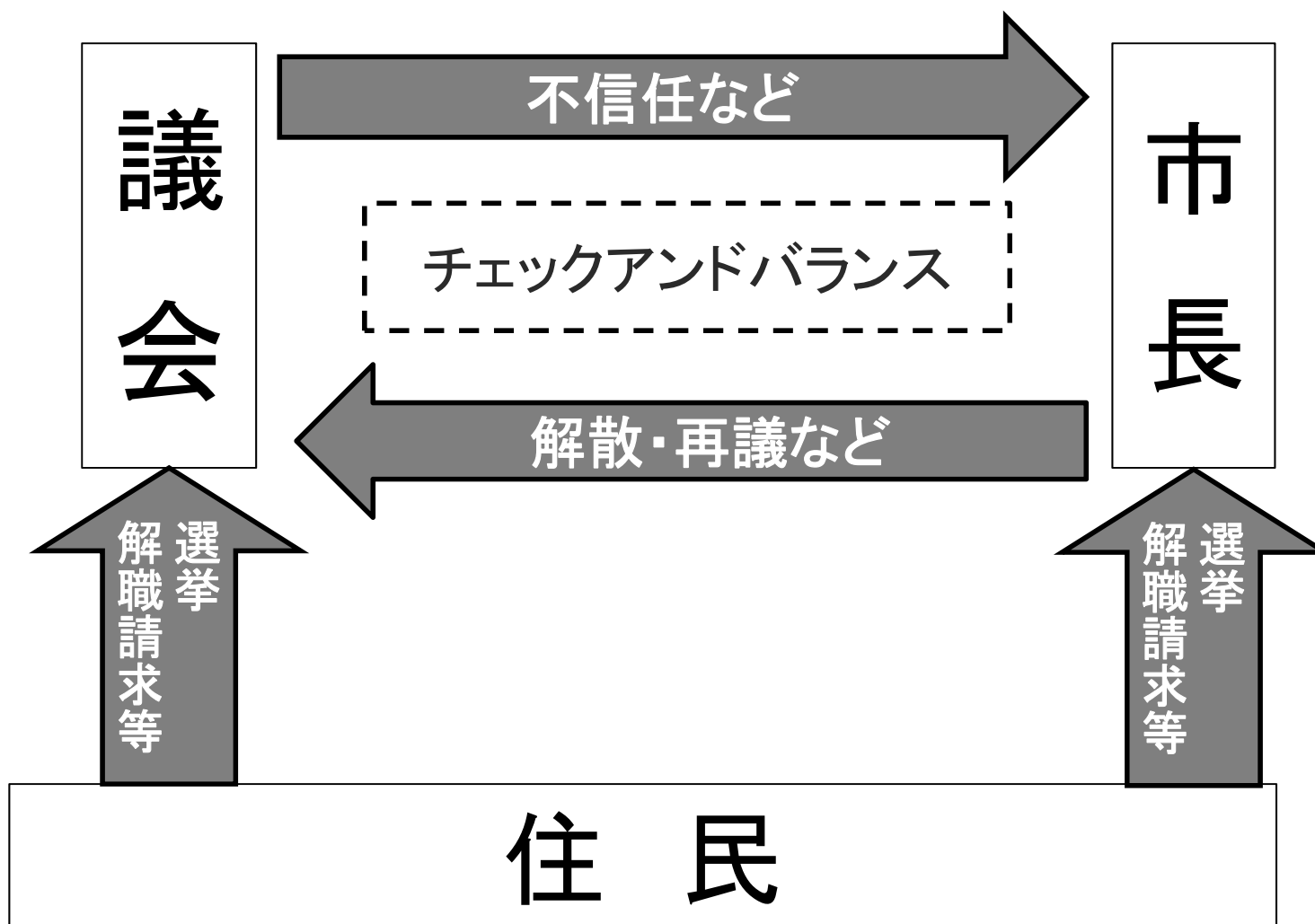
地方議会の議員は、直接選挙される



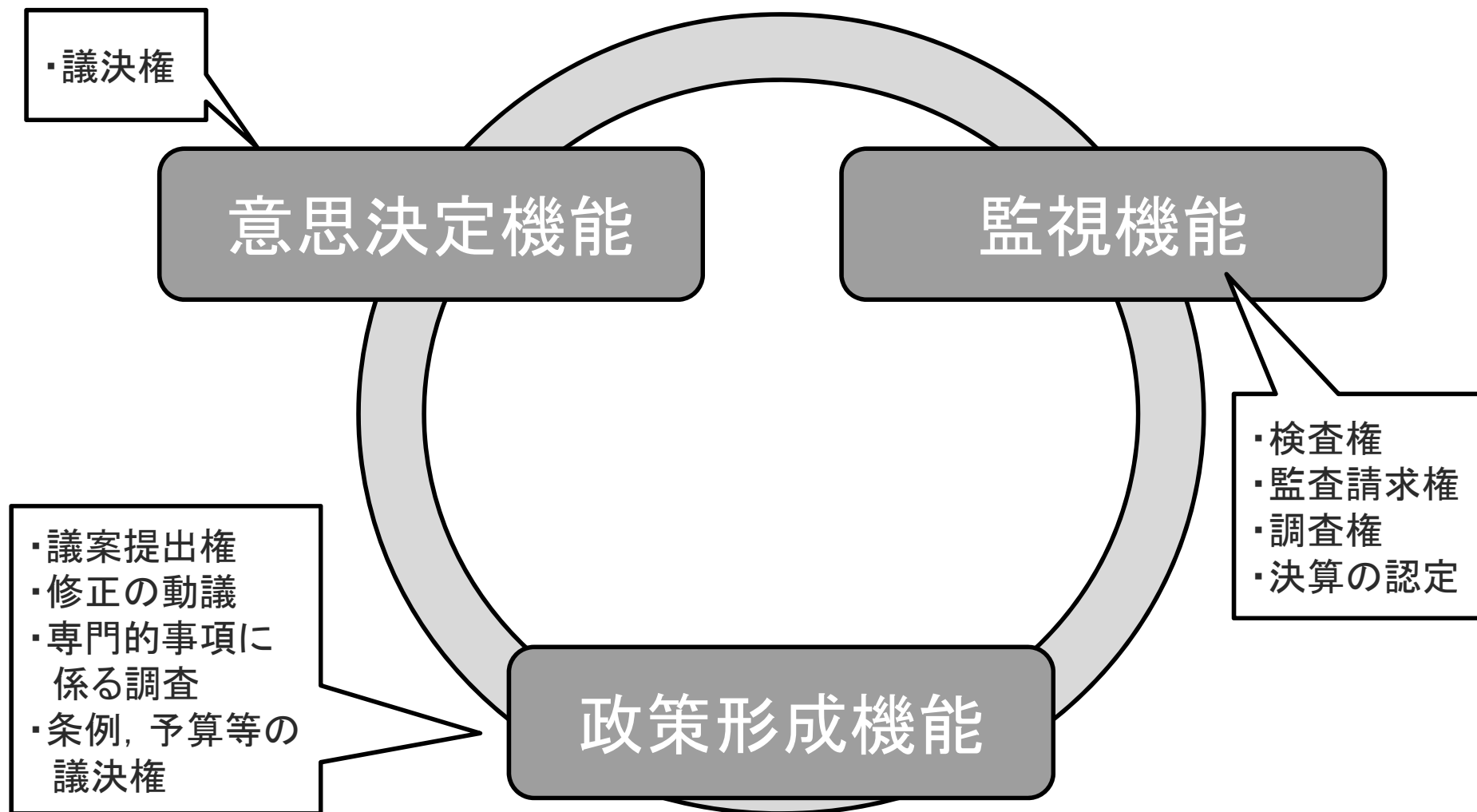
※ 市長は、直接選挙される

⇒ 二元代表制

二元代表制



地方議会の機能(※6)



地方議会に求められる役割

- 長のみでは、どうしてもこぼれ落ちてしまうような住民の意見や地域の課題を拾い上げていくことが、議会の重要な役割の一つである。（※7）
- 長が提示する政策の原案に対して、多様な利害に基づく議論を通じて議会が修正を行うこと等により、地方公共団体として最適な意思決定、政策決定を行うことが議会に求められている。（※7）
- 意思決定に当たっては、団体内の複雑な利害や住民の多様な意見等を的確に把握し、利害調整・意見集約していくことが求められる。（※6）

地方議会の現状と課題(※6, 7)

地方議会を取り巻く環境

- 地方分権改革の進展に伴い，地方公共団体の責任領域や自己決定権が拡大している。議会の権限や自由度が拡大しており，議会運営において自主性を発揮できる環境が整ってきている。
- 社会経済や地域社会は大きく変容を見せ，地方公共団体は，時代の変化に伴う多くの課題に直面している。このような中，団体意思を決定し，執行機関を監視する役割を担う地方議会においては，政策形成機能の発揮，多様な住民の意見の反映・集約などを通じ，その役割を十分に果たすことがこれまで以上に求められている。

地方議会の現状と課題

- 住民自治の根幹をなす機関として，地域の実情に応じた効果的な議会機能の発揮が求められている。
- 議員の構成について，住民の構成と比較した場合に，偏りが見られる。
- 投票率が低下するとともに，地方議会に対する住民の関心が大きく低下している。

地方議会の現状と課題②

- 住民から議会の活動が適切に認識されていない。また、執行機関である長との比較において、議会の存在意義が十分に理解されていない。
- 政策形成過程の透明性が低く、議会が決定した事項について住民への説明責任が十分に果たされていない。また、議会への住民参加も不十分。
- 政務活動費の使途の問題等により、地方議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている。

参考資料

- ※1 廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編著 議会改革白書2016年版
生活社（2016）
- ※2 地方制度調査会（第29次 会長／中村邦夫）（総務省）
今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申（2009）
- ※3 小畑隆資（おばた たかよし／岡山大学名誉教授）
第8回「岡山県議会地域公共セミナー」
- ※4 駒林良則（こまばやし よしのり／立命館大学教授）
“地方議会法制の変容”立命館法学（348号）
- ※5 駒林良則“憲法上の地方議会と改革課題”
自治体問題研究会編 ここから始める議会改革 自治体研究社（2007）
- ※6 地方議会に関する研究会（座長／小早川光郎）（総務省）
地方議会に関する研究会報告書（2015）
- ※7 地方議会のあり方に関する研究会（座長／長谷部恭男）（総務省）
地方議会のあり方に関する研究会報告書（2014）