

第2章（各論）

議員定数法定上限の廃止、議決事件の範囲の拡大

岩崎 忠

1 議員定数の法定上限の撤廃（第90条第2項、第91条第2項、第281条の6関係）

（1）沿革

議会の議員定数については、かつては、地方公共団体の人口区分に応じて地方自治法で定められ、地方公共団体は条例で特にこれを減少することができる（法定定数制度）。しかしながら、平成11年の地方分権一括法により、地方公共団体の条例で定めることとされた。（条例定数制度）

明治以来、法定定数制度が維持されてきたという歴史的経緯等を踏まえ、定数の上限は人口区分に応じて法定され、地方公共団体はその上限数を超えない範囲内で定数を定めなければならないこととされている。

（2）これまでの答申等

（1）行政改革に関する第3次答申—基本答申—（昭和57年7月30日臨時行政調査会）

地方議会の議員定数については、現在、かなりの地方公共団体が、その自主的判断によって減数条例を制定し、議員定数を削減させており、この努力は正当に評価すべきであるが、なお一層の簡素化を図るべきである。

また、これと関連して、地方議会の議員の法定定数については、各地方公共団体における減数条例の制定状況を勘案し、地方自治の本旨と議会の機能を留意しつつ、その見直しを検討する。

（2）当面の行政改革推進方策に関する意見—国の行財政改革と地方行革の推進—（昭和59年7月25日臨時行政改革推進審議会）

地方議会の議員定数の削減、議員報酬の適正化等地方議会の合理化については、従来、少なからず努力がみられるところであるが、臨調答申の趣旨に沿って、引き続きなお一層の合理化が図られるよう期待する。また、国においては、地方議会議員の法定定数について、地方自治の本旨と議会の機能に留意しつつ、今後その見直しを検討する。

（3）国と地方との関係等に関する答申（平成元年12月20日 臨時行政改革推進審議会）

地方議会については、今後とも地方自治の本旨、議会の権能、地方行革の推進等に留意しつつ、自主的に議員定数及び議員報酬の見直しが行われるよう、期待する。また、国においても、今後の課題として法定定数の見直しを検討する。

（4）地方分権推進委員会第2次勧告（平成9年7月8日）

国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。

なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。」

(5) 地方分権推進計画 (平成 10 年 5 月 29 日閣議決定)

「議員定数については、減数条例の制定状況を勘案しつつ、基準の区分を大括りにするなどの見直しを行うとともに、議員定数を各団体の条例で定めるという方向で制度改正を行う。」

(6) 第 28 次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」 (平成 17 年 12 月 9 日)

「議会の議員定数については、その上限を法定しており、これを撤廃すべきであるという意見があるが、この点については、条例定数制度の施行の日が浅く、また市町村合併に伴う定数特例、在任特例等が平成 22 年 3 月の合併まで適用されることなどの事情があり、少なくとも当分の間は現在の制度を維持することとした上で、その後、制度のあり方について引き続き検討すべきである。」

(7) 第 29 次地方制度調査会「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」 (平成 21 年 6 月 16 日)

議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関が行う機能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである。

地方分権の進展に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。

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。

分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするためには、自己改革の取組に加え、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。(中略)

議会制度のあり方については、できる限り選択の余地を認める方向で見直しを行うこととした。

2 議決事件の範囲の拡大（第 96 条第 2 項）

（1）背景

○地方分権推進委員会第 1 次勧告（平成 8 年 12 月 10 日）

法定受託事務（仮称）については、法律又はこれに基づく政令により明確に事務の範囲を設定した上で、地方公共団体に委任されるものであるため、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則である。法定受託事務（仮称）の処理について、地方公共団体の条例に委ねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により、明示的に委任する必要があるものとする。

（法定受託事務（仮称）については、）地方自治法第 96 条第 2 項に定める議決事項の追加（条例による議会の議決事項の追加）については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限り、議会の権限が及ぶこととする。

○地方分権推進計画（平成 10 年 5 月 29 日）

地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて地方公共団体の事務に関し、条例を制定することができる。

なお、法定受託事務については、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則であるため、地方公共団体の条例に委ねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により明示的に委任する必要があるものと解される。

法定受託事務に係る条例による議会の議決事項の追加（地方自治法第 96 条第 2 項）については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限る。

○地方分権推進委員会第 2 次勧告（平成 9 年 7 月 8 日）

地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法 96 条第 2 項）の活用に努めること

○地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申

第 28 次地方制度調査会答申（平成 17 年 12 月 9 日）

法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務に関する関与の特性にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。

○第 29 次地方制度調査会答申

住民自治に根ざした地方行政を実現するとともに、その適正な運営を確保するため、以下のような所要の見直しを行うべきである。

（1）議決事件

① 契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決

契約の締結及び財産の取得又は処分については、本来、執行機関かぎりでの処理するという考え方もあるが、現行制度においては、地方公共団体の財政運営に与える影響な

などを鑑み、政令で定める基準に従い条例で定めるものについては、議会の議決を要するものとされている。

議会の監視機能を充実・強化するためには、議決事件の対象について条例で定めることができる範囲を現行より合理的な範囲内で拡大すべきである。

② 議決事件の追加

議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第2項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。

各地方公共団体においては、中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加するなどの取組が行われており、このような手法によって、一層の議会の審議の活性化が図られることが期待される。

また、現在法定受託事務は議会が条例により追加できる議決事件から除外されているが、第28次地方制度調査会においても答申されたとおり、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、これを追加できるようにすることが適用であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにどのような措置を講じていくかなどについて、検討行く必要がある。

(2) 概要

議会の議決事件については、地方自治法96条1項に列挙されているもののほか、同条2項で地方自治体が条例で追加できることとしている。

平成23年4月に成立した地方自治法の改正前は、「法定受託事務」に係るものについてはその性質を鑑みて本項の事件から除外し、第1項第15号により法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）においてその旨の定めがある場合に限り議決事件となることとされていた。

地方分権推進委員会第1次勧告（平成8年12月10日）においては、「法定受託事務（仮称）については、法律又はこれに基づく政令により明確に事務の範囲を設定した上で、地方公共団体に委任されるものであるので、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則である。法定受託事務（仮称）の処理について、地方公共団体の条例に委ねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により、明示的に委任する必要があるものとする。（法定受託事務（仮称）については、）地方自治法第96条第2項に定める議決事項の追加（条例による議会の議決事項の追加）については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限り、議会の権限が及ぶこととする。」とした。

また、地方分権推進計画（平成10年5月29日）では、「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて地方公共団体の事務に関し、条例を制定することができる。なお、法定

受託事務については、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則であるので、地方公共団体の条例に委ねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により明示的に委任する必要があるものと解される。法定受託事務に係る条例による議会の議決事項の追加（地方自治法第96条第2項）については、法律又はこれに基づく政令で定めるものに限る。」としたのであった。

これに対して、第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年2月）において、「現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務に関する関与の特性にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。」とした。

（同答申第二2(2)③「ウ 議会の議決事件の拡大」）

さらに、第29次地方制度調査会「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」において、「現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、……法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、これを議決事件として追加できるようにすることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにどのような措置を講じていくべきかなどについて、検討して必要がある。」とされた。（同答申第3・1・(1)「②議決事件の追加」）

そして、平成23年4月に成立した地方自治法改正により、法定受託事務も、原則として条例で議決事項とすることができることとし、法定受託事務も原則として条例で議決できることとし、法定受託事務のうち、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ものとして政令で定めるものを除くとしている。

（松本英昭『逐条地方自治法第6版改訂版』学陽書房、356頁参照）

なお、施行期日は、公布の日（平成23年5月2日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日であり、平成24年4月25日に「地方自治法施行令の一部を改正する政令（政令第137号）」を公布し、平成24年5月1日に施行された。

この政令は、法令受託事務に係る事務のうち普通地方公共団体の議会が議決すべきものとするのが適当でないものを定めたものである。

今回政令で定める事務の例として、次のようなものがある。

(資料) 地方自治法 96 条第 2 項に基づき法定受託事務を議決事件とする考え方[後掲参照]

- ① 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成 16 年法律第 112 号）の規定により
- ・ 知事が防衛大臣に対して行う自衛隊部隊等の派遣要請に係る事務（15①）
 - ・ 知事が要避難地域の住民に対する避難指示を行った旨の通知を受けた場合の避難先市町村が行う受け入れに係る事務（54⑥）
 - ・ 知事が医師、看護師その他の医療関係者に対して行う、避難住民等への医療提供要請（85①）
 - ・ 地方公共団体の長が行う日本赤十字社の外国人に関する安否情報の収集活動に対する協力（96②）
 - ・ 知事及び市町村長が行う、他の市町村から避難住民等を受け入れたときの備蓄物資又は資材の供給に係る事務（143）等
- ② 災害救助法施行令（昭和 22 年政令第 225 号）の規定により都道府県知事が厚生労働大臣に対し協議して定める救助の程度、方法及び期間に係る事件

これまで法的効力のない国の告示や通知等が処理基準とされてきたもののうち、住民の権利義務に直接かかわるような事項については、その自治体の要綱等として運用してきた処理基準を議決事件とするような運用が必要となってくるであろう。（田口一博「2010年地方自治法改正」自治総研通巻379号 2010年5月号 57～58頁）