はじめに

本書は、**地方議会の制度・仕組み・実態**などについて、自治体の管理職はもちろん、管理職になる前の職員も理解できるよう、できるだけやさしく、実務に役立つ形でまとめた一冊です。

役所に入ってから10年ほど経って、いくつかの部署を経験してきた職員が、どのセクションでも目にしてきた光景の１つに、**議会対応で奔走する管理職の姿**があると思います。「ギカイのことらしい」という以外には、自分の上司が何をしているのか、あるいは何を困っているのか、なかなかピンと来なかったでしょう。同じ自治体の職員であっても、議会というところはなかなか遠いところという印象が少なからずあると思います。

私自身、役所に入って初めての異動で議会事務局へ配属される時、先輩に「えっ？　ギカイ？」と聞き返されたのを今でも鮮明に覚えています。当時は特に何とも思いませんでしたが、そのうちに、多くの執行機関の職員にとって、議会はここことは違う「未知の世界」であって、何か遠いところ、もっと言えば、できれば関わり合いたくないところ、というようなイメージなのだと気づくようになりました。

執行機関に戻り、管理職になってから数年後、同じタイミングで異動してきた上司に、質問の聞き取りや答弁調整、所管事業のレクなどで議員とやりとりする前に、「議会や議員について教えてほしい」と頼まれました。そして、何度目かの答弁調整の後、廊下を歩きながら、その上司は、「お前のおかげで議会が怖くなくなった」と話してくださいました。

キャリアを積んでいくと、だんだんと実感を伴ってきますが、**どこの自治体でも、どの部署にいても、避けて通れないのが議会対応の仕事**です。とにかく議会を「攻略」しないことには自分たちの事業を進められない、という場面に立ち会うこともあるでしょう。二元代表制の下では、条例も予算も決算も、議会で認めてもらわないことには先に進めません。議会との距離が近づく立場になればなるほど、議会のフロアに行くだけでも空気が違う気がする、なんてことは言っていられなくなるのです。

他の仕事と同じく、議会や議員と関わる仕事も、**「知識があれば理解できる、情報があれば対応できる、両方あればうまくいく」**という、とてもシンプルな安心の法則で成り立っています。議会の仕組みや議案の流れをある程度でも知っていれば、ゴールを目指す道のりの見当がつきます。議員の活動や人となりをなんとなくでもつかんでおけば、議会対応はきっと、苦ではなくなります。議員との信頼関係を築くことができれば、議会フロアの居心地も悪くないなと思えてくるでしょう。**相手の意図や動きの背景が見えるだけで、「未知の世界」は徐々に面白いものへと変わっていく**はずです。

本書は、前著『いちばんやさしい地方議会の本』の内容を大幅にアップデートしたものです。**議会の組織、構造、権限、運営などの活動全般を俯瞰しやすいように、各項目を見開き２ページにまとめる形としました**。併せて、今の地方議会が直面している課題も取り上げています。まずは、さっと全体に目を通してみてください。それから関連する項目を拾い読みしていくうちに、議会のことがおおよそつかめるようになるはずです。

本書が地方自治体の、そして地方議会のこれからを見つめる皆さんの一助になれば幸いです。

令和８年７月

野村憲一

目　次

第1章　地方議会の運営

1　地方自治の本旨と二元代表制 …… 10
2　地方議会の役割 …… 12
3　定例会と臨時会 …… 14
4　通年会期制 …… 16
5　定例会の流れ …… 18
6　本会議の議事と議事日程 …… 20
7　一般質問と通告制 …… 22
8　答弁と答弁調整 …… 24
9　議会における発言 …… 26
10　発言の訂正と取消し …… 28
11　発議案―議会からの議案提出 …… 30
12　委員会付託 …… 32
13　委員会での審査 …… 34
14　本会議での委員長報告・質疑・討論 …… 36
15　審議の充実を目指して …… 38
16　本会議での採決 …… 40
17　採決と会議原則 …… 42
18　議員の除斥 …… 44
19　議会関係例規 …… 46
COLUMN 1　「デモクラシー」、もともとは悪い意味だった？ …… 48

第2章　地方議会の議員

1　議員はこうして選ばれる …… 50
2　議員の仕事と身分 …… 52
3　兼職・兼業の禁止Ⅰ―兼職と兼業― …… 54
4　兼職・兼業の禁止Ⅱ―請負の意義― …… 56
5　議員の資格決定 …… 58
6　議員の懲罰 …… 60
7　懲罰とコンプライアンス …… 62
8　議員報酬と費用弁償 …… 64
9　議員報酬の減額・支給停止・不支給 …… 66
10　政務活動費の交付 …… 68
11　使途の透明性の確保 …… 70
COLUMN 2　議員がいない自治体 …… 72

第3章　地方議会の組織と構造

1　議長・副議長とその権限 …… 74
2　議長・副議長の選挙 …… 76
3　本会議Ⅰ―議会の意思決定― …… 78
4　本会議Ⅱ―会議の公開と外部意見の聴取― …… 80
5　委員会 …… 82
6　特別委員会・議会運営委員会 …… 84
7　協議又は調整の場 …… 86
8　会　派 …… 88
9　議会をとりまく自治体職員など …… 90
COLUMN 3　長は議場のどこにいる？ …… 92

第4章　地方議会の権限

1　議決権と議決事項 …… 94
2　予算の制定 …… 96
3　予算の増額修正 …… 98
4　決算の認定 …… 100
5　契約に関する議決事項 …… 102
6　財産の取得・処分に関する議決事項 …… 104
7　権利の放棄 …… 106
8　紛争処理に関する議決事項 …… 108
9　自律権 …… 110

10　監視権・調査権 …… 112
11　百条調査権と百条委員会 …… 114
12　意見表明権 …… 116
13　請願・陳情の受理 …… 118
COLUMN 4　請願の「趣旨採択」 …… 120

第5章　地方議会の意思決定

1　議決のかたち …… 122
2　意見書・決議 …… 124
3　附帯決議 …… 126
4　修正案Ⅰ―修正案作成の背景と実務― …… 128
5　修正案Ⅱ―修正案の審査の流れ― …… 130
6　意思の強さをコントロールする …… 132
7　議員提案条例 …… 134
8　議会基本条例 …… 136
COLUMN 5　アメリカ連邦議会の採決 …… 138

第6章　地方議会と長との関係

1　長の専決処分 …… 140
2　再議制度の概要 …… 142
3　一般再議 …… 144
4　特別再議 …… 146
5　長の不信任と議会の解散 …… 148
6　長の内部統制と議会 …… 150
COLUMN 6　一般再議での再可決は「ハードル高っ！」 …… 152

第7章　地方議会の情報発信

1　会議の傍聴 …… 154
2　傍聴規則をめぐる問題 …… 156
3　会議録 …… 158

4　議会だより …… 160
5　議会中継 …… 162
6　議会報告会 …… 164
COLUMN 7　議会だよりの編集体制が映すもの …… 166

第8章　地方議会の新たな課題

1　コロナ禍と議会運営 …… 168
2　対面なしの議会運営への模索 …… 170
3　地方議員のハラスメント …… 172
4　コンプライアンスの確保に向けて …… 174
5　議員のなり手不足 …… 176
6　男女共同参画 …… 178
7　議会と DX …… 180
8　多様性社会への対応 …… 182

1 地方自治の本旨と二元代表制

ここがポイント

- 地方自治の本旨は、住民自治と団体自治の２つの自治のこと
- 二元代表制＝自治体の長、議会の議員がともに住民の直接選挙で選ばれる
- 議会は自治体必置の機関で、地方自治の本旨の実現にとって重要なもの

地方自治の本旨＝住民自治＋団体自治

自分たちが住んでいる「地域」のことは、その地域に住む人たちが、自分たちで考えて決める。これが「地方自治」で、わが国では、地方公共団体（この本では「自治体」といいます。）が担うことになっています。地方自治は憲法（日本国憲法）で保障されています（第８章）。

憲法92条には、地方公共団体の組織及び運営に関する事項については「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とあります。

では、**地方自治の本旨**とは、どのようなものなのでしょうか。

まずは、さきに述べたとおり、「地域のことは、その地域に住む人たちが自ら考えて決める」ということです。これを、**住民自治**といいます。

一方、住民が自ら考えて決めるには、その過程や結果において、他の者からの干渉を受けないことが必要です。これを、**団体自治**といいます。

そして、憲法にいう「法律でこれを定める」ところの法律が、地方自治法です。特に、地方自治法２条は、地方公共団体に関する法令の規定は「地方自治の本旨に基」づいて定め、解釈し、運用しなければならない（11項、12項）としています。

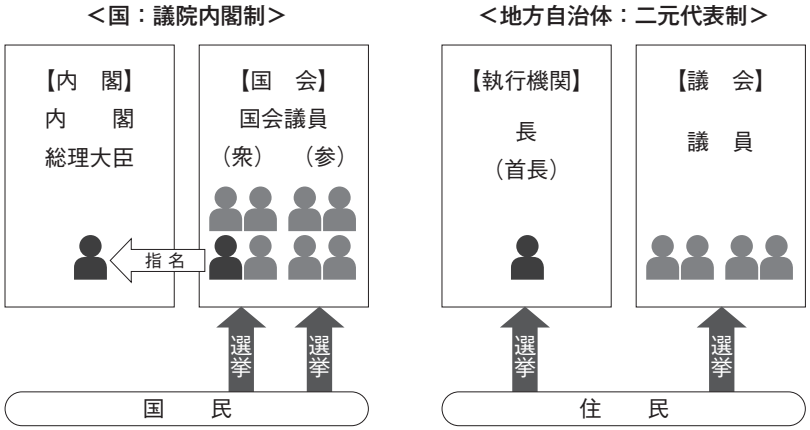
自治体の仕組みは二元代表制

憲法93条２項は、「地方公共団体の長、その議会の議員〔中略〕は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定めています。これが、**二元代表制**と呼ばれるものです。

二元代表制とはどのようなものか、国の制度、内閣と国会の関係と比べながらみてみましょう。

国の制度は議院内閣制です。行政のトップである内閣総理大臣は、国民から選挙で選ばれた国会議員の中から国会（衆議院）が指名します。これに対して、自治体では、行政のトップである長（首長）は、議会の議員の選挙とは別に、議員と同じ住民から直接選挙で選ばれます。したがって、地方自治の２つの担い手である長と議員は同じ住民の代表であり、かつ、お互いに独立した立場でその任に当たります。

このように、二元代表制は、住民の意思をより直接的に反映する形となっており、地方自治の本旨に沿った制度といえるでしょう。



地方議会は地方自治の中核

さて、憲法は93条１項で、自治体には「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」と定めています。憲法は、地方自治の本旨を実現するため、自治体には議会を必ず置くこととしているのです。

憲法の規定を受けて、地方自治法でも、自治体に議会を置くことが定められています。憲法と地方自治法とで共通しているのは、どちら自治体の機関の第一に、議会が挙げられている点です。つまり、地方議会は、地方自治の本旨を実現する担い手として最も重要な位置にあるのです。

5 定例会の流れ

ここがポイント

- 長が提出する議案の審議は、議会の活動における大きな柱となっている
- 提出された議案は、本会議で提案説明と質疑を行い委員会に付託される
- 委員会の審査結果は本会議で委員長から報告され、採決となる

一般的な議案の審議の流れ

実際の議会の状況をみると、長が提出する議案の数は、議会側が提出する議案の数を大きく上回っています。予算案、決算案の提案権が長に専属することに加え、条例案のほとんどが長から提出されます。したがって、長が提出する議案の審議は、議会の活動にとって大きな柱となります。

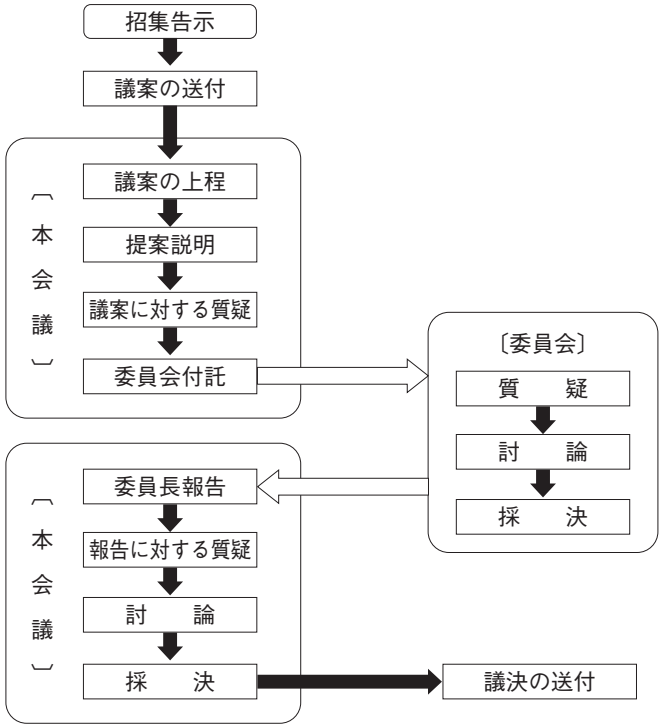
定例会（通年会期制ないし通年議会の場合、定例日から始まる「定例会議」あるいは「通常会議」などに当たります）で行われる一般的な議案の審議は、おおむね次のような流れで進められます。

招集が告示されると、長から議案が提出されます。定例会が開会されると、本会議で議案が上程（議題とすること）され、理事者（執行機関から議会に出席する者）から**提案説明**がなされた後、議案に対する質疑が行われます。**質疑**では、議員からの問いに対し、理事者が答弁します。

本会議での質疑終了後、議案はその内容に応じて、所管する委員会（常任委員会）に付託されます。**委員会**では付託された各議案について審査を行い、委員会で審査を行っている間は、本会議は休会します。

委員会での審査の結果は、本会議で委員長から報告され、その後、報告に対する質疑、討論と続きます。この**討論**は、議案に対する賛否の意見を述べることをいいます。議員は、委員長報告や質疑、討論を参考にして**採決**に臨み、多数決で議会の意思が決定されます。表決の結果は、長に送付されます（条例の制定・改廃の場合は議決日から３日以内。自治法16条１項）。

長の提出議案に関する審議の流れを、以下に図示します。



議会運営の大切さ

議会が決定する意思は自治体の意思（団体意思）あるいは議会の意思（機関意思）として、自治体の内外に法的あるいは事実上の効果を及ぼします。したがって、本会議で審議を尽くし、意思を決定する一連のプロセスは、法律や会議規則などにのっとり、議長によって適正に進められる必要があります。会議規則は、本会議の開閉、会期の決定、議長などの選挙、議事の進め方、会議における発言、委員会の進め方、請願・陳情の取扱い、紀律に関することなど、議会の運営ルールを各議会が詳細かつ網羅的に定めたものです。本会議ではこうしたルールを基に「次第書」が用意され、議長は次第書に沿って、丁寧に議事を進めていきます。

3 一般再議

ここがポイント

- 議会の議決に異議がある場合、長は再議に付することができる
- 再議において議会が前の議決のとおりと決した場合、議決は確定する
- 条例案・予算案の場合、再可決には出席議員の３分の２以上の賛成が必要

一般再議（議決に異議があるときの再議）

議会の議決について異議があるときは、長は、議決の日（条例・予算については議決の送付を受けた日）から10日以内に、理由を示して、これを再議に付することができます（自治法176条１項）。これを**一般再議**といいます。

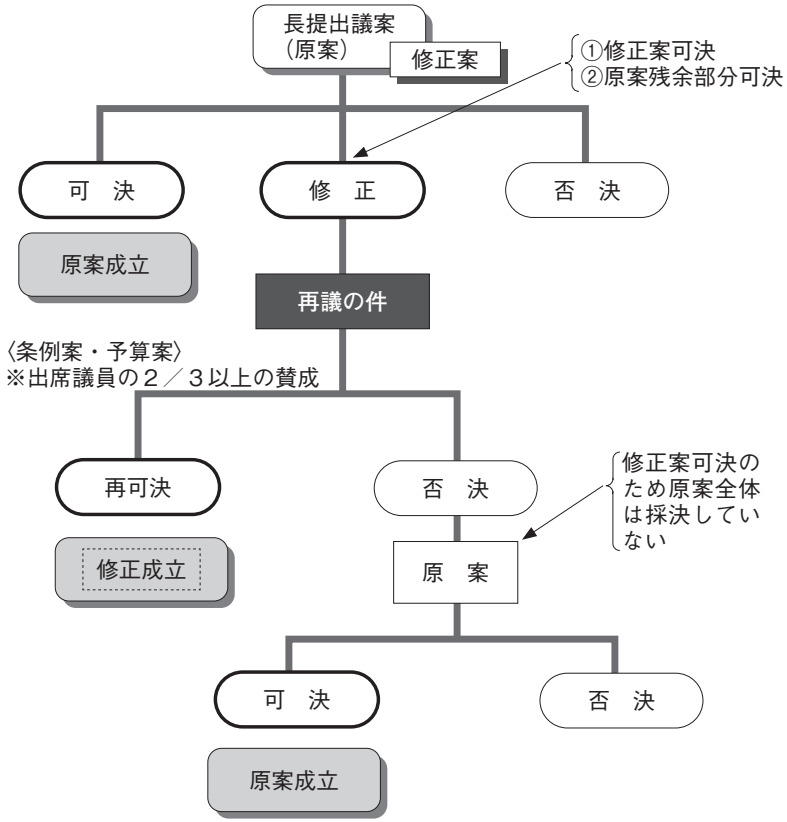
長が再議に付す典型的な場面は、長が提出した条例案あるいは予算案を、議会が**修正**した場合です。議会による修正は、長にとっては必ずしも最適解ではないため、予定していた事務の執行に支障が生じかねないからです。このように見ると、議案が否決されれば「何もなし」となり、現状のままで特段問題は生じないということになります。そのため、否決された場合は一般再議の対象とならないとされています（ただし、予算案の否決は後述の義務費の支出に関する再議の対象になりえます）。

再議事件の審議の流れ

長の再議を受けた議会は、再議の件を議題として審議し、採決を行います。採決はまず、「前の議決のとおり決することに賛成か」を問います。前の議決のとおり決したとき（**再可決**）、その議決は確定します（自治法176条２項）。条例案・予算案の場合、再可決するには、出席議員の３分の２以上の賛成者が必要です（**特別多数議決**。同条３項）。それ以外の場合は、過半数の賛成で足ります。

一方、再議の件が否決されれば、前の議決は維持できなくなります。議員提出議案の場合は否決で終わりますが、長が提出した議案の修正の場合は、再議により修正案の否決が確定したことになりますから、続いて原案について採決を行います。最初の採決では修正案可決により原案全体の採決は行っていないからです。

長提出議案の修正に対する一般再議全体の流れを下図に示します。



7 議会とDX

ここがポイント

- 議会のDXは、議会が果たすべき役割・機能を向上させることが目的である
- その手段としては、タブレット端末の導入や生成AIの活用などがある
- DXの推進は、従来の手法を変えることも念頭に置いて取り組むべき

地方議会におけるDXの取組み

DX（デジタル・トランスフォーメーション）は、単なるITツールの導入（手段）にとどまらず、デジタル技術を活用して、新たな価値や仕組みを生み出すこと（目的）をいいます。地方議会でいえば、デジタル技術を活用して、住民意思を反映した政策の提言や行政活動のチェックをより効率的に行えるようにする、といえるでしょう。

したがって、議会におけるDXのアプローチとしては、住民代表が熟議する機関として、議会がその役割をより高め、質の向上を図るという目的を議員全員の共通認識としたうえで、デジタル技術の導入を考えていくことが大切です。

導入が進むタブレット端末

現在、多くの議会で取組みが進んでいるのは、タブレット端末の導入です。議員にタブレット端末を配付し、議案をはじめとする会議資料や招集通知などの送付をデータで行うことで、資料のペーパーレス化を実現し、印刷コストの削減に大きく寄与できます。会議には多くの紙資料の代わりにタブレット端末1台を持ち込んで議事を進められますし、必要な資料を入れておけば、行政視察など庁外での調査活動にも便利です。

タブレット端末の導入はかなり進んでおり、市議会では令和6年末時点で815市中673市（82.6%）、町村議会では令和7年7月1日時点で926町村中477町村（51.5%）が、全議員にタブレット端末を配付しています。

議会運営のデジタル化

インターネットやスマートフォンの普及によりオンライン技術が広く使われるようになり、さらに近年では生成AIの技術が急成長しています。

地方議会でも、前に述べたオンライン委員会の開催や、YouTubeなどを利用したインターネット議会中継のほか、AI音声認識による会議録の自動生成、グループウェアを用いた議員へのペーパーレスの通知・連絡、SNSによる住民への情報発信、WEB上のフォームに入力して回答してもらうアンケート、生成AIによる答弁書の作成など、さまざまな場面で議会運営に関わるデジタル技術の活用が試みられています。

デジタル技術の活用は議会の機能向上のため

デジタル技術の普及を背景とするこうした取組みは、議員や職員がこれまで要してきた時間や労力を含むコストの削減という「成果」を生み出しますが、DXが目指す「成果」はこれにとどまるものではありません。

議会におけるDXでは、議会が行政監視と政策提言の機能をこれまで以上に向上させることが到達点となります。そのためには、事前の調査研究を基に自身の政策を磨き、その政策を基に質問や発議を行い、熟議を経て本会議で採決に臨むという一連の流れの中で、デジタル化がどの過程でどのような効果をもたらすかを想定し、その実現に必要な措置を検討することが重要です。例えば、全議員がタブレット端末を持ち、WEBからの情報収集やオンラインでの先進自治体の聞き取り調査、住民や関係者からの意見聴取、質問通告書の作成、質問当日の持ち込み資料、といった政策形成から提言に至る一連の過程を、タブレット端末を軸として効率的に進めることができると想定すると、オンライン会議アプリの導入、外部との通信における情報セキュリティ対策、質問通告のオンライン提出を認めるルール改正など、従来になかった新しい枠組みが必要となるでしょう。もちろん、それには一定の予算措置や議員のデジタルスキルの向上も求められますから、そのための手当ても検討の対象になります。

議会におけるDX推進のカギは、議会全体でこうした考え方を常に頭に置き、互いに共有しながら取り組むことにあります。