

分権時代に対応した
新たな町村議会の活性化方策
～ あるべき議会像を求めて ～

最 終 報 告

平成 1 8 年 4 月

第 2 次地方（町村）議会活性化研究会

目 次

まえおき	1
序	5
地方自治制度の根幹にかかわる制度改革	
1 制度の選択制	8
(1) 制度の種類	8
1) 住民総会型	8
2) 二元代表制	9
3) 議院内閣制	9
4) 委員会制(理事会制)	10
5) 市支配人制	10
(2) 各類型における議会(議員数)と長	11
1) 議院内閣制=議会中心型	11
2) 二元代表制	12
3) 委員会制(理事会制)	13
4) 市支配人制	13
2 議会の構成	13
(1) 選挙制度	13
(2) 議員定数	20
(3) 議長・副議長の任期	22
(4) 議員報酬等	24
3 議会の機能	26
(1) 立法的機能	26
1) 条例の制定	26
2) 基本計画等の審議	29
(2) 財政的機能	30
1) 予算の編成・提案権	30
2) 予算の審議と増額修正	31

3) 決算の認定	33
4) 請負契約等	35
(3) 行政監督機能	36
1) 条例委任事項の規則内容確認	36
2) 監査請求	37
3) 検査権の行使	39
4) 調査権の行使	40
5) 議員派遣	41
6) 政務調査費	42
7) 意見書の提出	43
8) 一般質問の積極化	44
9) 外部の事業体に任せた事務事業への関与	46

二元代表制下での基本事項

1 議会と長の関係	48
(1) 不信任と解散	48
(2) 再議	50
(3) 専決処分	54
(4) 議会招集権	57
2 住民投票制度	60

議会運営上の活性化方策

1 議会と長の関係	63
(1) 議案提出権	63
(2) 予算を伴う議案	65
(3) 付属機関等への参画	65
(4) 執行権への不当な関与	66
2 討議の活発化	
(1) 本会議	67
1) 本会議の種類・回数・会期	67
2) 議場の型	68
3) 質問・質疑	69
4) 政策討議	70
5) 先例・慣例	70

6) 会議規則	71
(2) 委員会	72
1) 常任委員会	72
2) 特別委員会	75
3) 議会運営委員会	75
4) 読会制	76
(3) 全員協議会	76
3 住民参加	77
(1) 直接請求による議案提出	77
(2) 公聴会・参考人制度	78
(3) 討議参加・発言時間設定	79
(4) 傍聴	80
(5) 付属機関設置制限撤廃	82
(6) 住民参加の促進	83
1) 会議録の迅速な公開	83
2) 議会広報・CATV	85
3) 請願・陳情の処理	87
4) 住民懇談会	89
5) 休日・夜間の開催	90
4 議会事務局	90
おわりに	95

まえおき

第1次地方（町村）議会活性化研究会が、平成10年4月、当時進行中の地方分権改革のなかで、新たな要請に対応すべき町村議会の活性化の具体策を提言（以下第1次報告と略す）してから6年がたち、地方自治を取り巻く環境は大きく様変わりし、とりわけ町村議会にとっては厳しいものとなった。そこで、平成16年5月、若干のメンバー交代のうえ新たに第2次地方（町村）議会活性化研究会が発足、翌17年3月中間報告を公表した。

ここでは、まず①分権の進展と停頓、②議員定数削減の嵐、③市町村合併と町村数激減の3点を指摘、現行二元代表制下で町村議会活性化にとって必要と思われる事項を列記、特に従来あいまいだったそれぞれの制度の沿革を解明して改革の糸口にすることを意図した。

この中間報告は、他の全国議長会と連携して、折から進行中であった第28次地方制度調査会の地方議会制度改革に年来の意見と要望を反映させることをもめざし、若干次の地方自治法改正に盛り込まれることになった。

ところで、最終報告を取りまとめるにあたっては、特に次の諸点に留意した。

第1に、今回の最終報告は、新たな活性化方策の提言として今後の改革に役立つことを期待しているが、その取りまとめにあたっては、当面の改革意見にとどめず、町村議会のあり方についてできるだけ体系的に論ずることに留意した。

したがって、それとの関連で第2に、これまでの報告は全て現行二元代表制を前提に活性化を検討してきたが、今回はこの枠にとらわれることなく、広く他の自治形態を視野に入れて町村議会のあり方を追究することにした。

確かに、二元代表制はわが国ではすでに施行後60年の歴史的重みを持っており、しかも旧制度との連続性もあって、実際に運用に当たってきた地方議会人にとっては慣れがあり、それに安住する方が気が楽だとの意向も予想される。だが、そのような惰性的な考え方では、広く見られる住民の議会軽視の風潮を克服できず、活性化の努力は実を結ぶことはできないであろう。

また一方、首長の側も、一般に議会活性化・強化のための改革には反対の意向が支配的であり、ましてその寄って立つ基盤を根底から崩されるような制度選択の幅の拡大にはまず同意するはずがない。したがって、実現は容易ではないとしても、その試みには大きな意義があると考えられ、また最近の第28次地方制度調査会の審議を見てもその機運が高まっているといえる。

現行二元代表制が、仮に議会活性化の足かせとなっている点があるとするれば、一応他の代替制度も視野に入れるのは当然であり、自治体ごとの選択に委ねるべきであろう。ただし、今のところ他の制度下の議会の経験はないので、その検討には自ずから限界があり、その場合は現行制度を前提に検討することにする。

第3に、全国町村議会議長会・各都道府県町村議会議長会・各個別の町村議会のこれまでの活性化努力にもかかわらず、住民の議会への風当たりは一向に弱まる気配が見られず、どこでも定数削減圧力はとどまるところを知らないのが現状である。

また、厳しい財政予測や「市」への上昇志向からここへきて一挙に駆込み合併で町村数は激減、残存町村もその多くは合併不能の山村や島嶼などの弱小町村であり、また合併拒否の選択をしたところも交付税の減額傾向のなか議員定数を最低限まで落とさざるをえなくなっている。この逆境を乗り越える方策の大前提は、議会が民主的自治の根幹たることの認識を住民のあいだに広め、その縮減が結局は住民に不利益として跳ね返ってくることを身をもって体験してもらわなければならない。

そもそも民主的自治に必ずしも公選の長はなくてもよいし、現に二元代表制以外の議院内閣制・委員会制・市支配人制などには全て不要といえる。日本では、近代国家の出発点から自治体は国家統治の末端機構として成立、国家の行政の担い手である長が主体で住民は統治の客体でしかなく、住民の代表たる議会もしょせん行政運営の脇役でしかなかった。町村議会活性化のためには、その伝統的体制の180度の転換を図り、議会が主役の地位を確立する必要を改めて強調して議会の必要不可欠性をアピールするとともに、実践をとおしてそれを立証していく地道な活動が求められる。

第4に、逆境のなかで、今述べた課題を担う21世紀の町村議員像は、少なくとも次のような期待に応えられる資質を兼ね備えていなければならないであろう。

まず、自治体としての町村の変革が不可欠となるところから、その先端を行く議員は、とりわけ政策形成能力と行政監督能力の向上に務め、理論武装のための自己努力と環境整備をめざす必要があり、常に時代の最先端を行く知識と情報の把握とそのための議会事務局など補佐機能や仕組みの充実を図り、国や都道府県あるいは執行部と対等に渡り合えるだけの実力を養い、議会の常任委員会や会派はその分担の分業機関になるべきである。

次に、明治以来の相次ぐ合併により住民と町村との乖離が進んできたが、その間隙を埋めるとともに住民の英知と協力を引き出し、住民に対して謙虚の態度で先導を果たす努力が求

められる。この点では、町村議会は一般的に小規模だけに有利であり、議会活動への住民の積極的参加を促す仕組みもつくりだしやすいといえる。

さらに、いま一つ大事なのは、議会の本来最重要な役割である議案の策定・提出に当たって発想の転換が図られることである。これまでは、明治以来の機関委任事務中心の議案であり、ほとんど全てが中央各省庁からの準則に依っており、結果として町村行政の大半は国の行政執行の下請けの域を免れなかった。だが、これからはこのような全面的に国に依存する受動的な姿勢と決別し、住民の需要に発し、議員自身も積極的に提案していく議会本来の姿に切り替えるとともに、議案自体も住民の理解しやすい内容や体裁をめざして思い切った簡素化が図られるべきである。

第5に、今回の最終報告では、中間報告で約束したように欧米先進諸国の実態から学ぶことにした。日本では、明治以来近代化志向の外圧の下で西欧モデルの摂取が盛んで、地方自治の世界もその例外ではなかったが、ともすればうわべだけの模倣に終わることも少なくなかった。

だが、現時点で改めてグローバルな分権化の進展のなかで、欧米諸国の一日の長のある先進的制度や運営の事例から学ぶ真摯な努力はこれまで以上に必要性が増しているように思われる。中間報告でも触れたように、幸い、今回の研究会発足に当たり3議長会共同で自治体国際化協会に依頼して各国の実態調査の報告を頂いた。われわれは、この好意を無にすることのないよう、平成17年度の毎月の研究会でその報告と併せて同協会の各国の地方自治に関する別の文献などを逐次要約して報告・検討し、その成果を最終報告に反映させることにした。

第6に、前述のように合併に伴う町村の激減で、残された町村の自立の可能性ある町村と弱小町村とへの二極分解が進んだ。その結果、例えば弱小町村では公選の議会を必要としない直接民主制＝住民総会の活用の論議もないわけではない。この制度は、旧制度下では一定の財産資格を有する公民が不足して村会が構成できないために必要となった便法にすぎず、それが地方自治法にそのまま引き継がれたもので、アメリカのニューイングランド地方やスイスのドイツ語圏の町村に今なお健在な民主的な住民総会とは似て非なるものがある。

確かに、住民の数が数百、あるいはせいぜい2～3,000人程度の小町村では、民主的な形での住民総会の制度の採用は考慮に値するように思われる。ただし、それが民主的であるためには、いわゆる西尾私案のように小町村の自治体としての地位を否定もしくは制約するので

はなく、あくまでも自治権を尊重することによってその住民の自立性を高め、活性化の自己努力を促すことが基本である。これは、議会がもはや存在しないことになるから、本研究会のらち外にあるといえないこともないが、その補完機能をどのように組み上げるかをも含めてここでは検討の対象にしておくことにする。

なお、付属の資料編には、諸外国の地方議会制度一覧についても収録して、参考に供することにした。

平成 18 年 4 月

第 2 次地方（町村）議会活性化研究会
委員長 佐藤 竺

序

これからの分権時代における町村議会の活性化を考える場合、何よりもまず大事なのはその議会を運営する個々の議員が、住民から信託された民主的町村政実現において議会が根幹をなすという認識を持ち、その本来果たすべき機能と役割をこなせるだけの資質を養うことにある。だが、全国の町村を襲った市町村合併の嵐で町村の数は1,000をわずかに超えるまでに激減し、またとどまるどころを知らない議員定数削減の重圧で、町村議員は活性化どころではないという絶望感に浸っているかもしれない。しかも、合併から生き残った町村のうち半数近くが人口1万人未満で、自治権剥奪の不安を感じており、また全体として地方交付税の年々の減額継続を危惧している。これでは確かにどこも議会活性化どころではないという気になるとしてもやむをえないであろう。だが、このような逆境だからこそ、そしてこのような逆境を招いた原因の一端がこれまでの地方議会のあり方にもあることを反省して、それをはねのける活動を開始すべきである。さもないと、せつかくの地方分権時代の到来にもかかわらず、その主役たる地位を確立できずに、ますます追いつめられてしまうことは必定である。そこで、このような21世紀の地方分権時代を迎えてどのような町村議員像が理想的であるかを探ってみることにする。

提言1

分権下の新たな町村議員像として、何よりもまず民主的地方自治制度において議会が全ての根幹であることをしっかり認識し、またそのことを改めて欧米の歴史の流れと現状から学び、町村議会活性化に役立てる真摯な態度が望まれる。

近代的地方自治制度の根幹は議会制民主主義にあり、議会とともに確立・発達してきたものである。イギリスは、これまで議会制と地方自治の母国といわれてきた。確かに、今日各国に広く採用されている議会の制度とその権能は、イギリス国会の800年の歴史のなかで形づくられてきたものだが、民主的地方自治制の確立はずっと遅く男子普通選挙権が最終的に実現した19世紀の末に近くなってからで、その点では建国間もなくから黒人を除いて男子が平等に選挙権を持つようになっていたアメリカの方がはるかに早かったといえる。

ただ、その議会制民主主義の原型であるアメリカでは、19世紀後半の都市膨張のなかで議会を支配する政党が腐敗、その改革により強力な公選首長が議会と併存する二元代表制を生んだのであった。したがって、民主的地方自治制度である限り議会が根幹であることには変わりはない。ところが、日本の地方自治制度においては、沿革的にも二元代表制下の現状

でも、議会は一貫して脇役にとどまり、長に比べてその評価が低かった。その結果、これまで地方議会側がその活性化の努力を続けてきたにもかかわらず、住民の議会への風当たりが強くなり、また国の側の制度改革のための法改正も小出しにしか行われてこなかった。

だが、民主的中央制度の根幹が議会にある限り、この点は日本の地方制度改革を考える場合も真っ先に確認しておかなければならない。この認識の欠如が、今述べた日本の地方議会の低い評価の根底にあり、この認識を改めることなしには、幾ら活性化の努力を繰り返してみてもしよせん本丸に迫ることはかなわず、隔靴搔痒の感を免れないであろう。そして、ひとりアメリカのみならず今やとうとうたる国際的な分権潮流のなかで、欧米先進諸国にさまざまな教訓が生み出されており、そこから学ぶべきものは少なくないといえよう。

提言 2

町村議員は、地域のなかで多様化する住民の意思を反映させ、討論を通じて町村の統一的意見にまで高めることができるのは議会だけという確信に立って議会活動に邁進すべきである。

議会本来の任務は、地域的に多様な住民の意思を反映させて討論を通じて町村全体の統一的意見にまで高め、政策を自らの責任において自主的に形成するという機能を発揮することにある。そのためには、従来の狭い地元の利益や要望をやみくもに実現するというスタイルから脱却して、住民とふだんに接触する機会を増やし、そこから汲み上げた意見や要望を町村全体の利益を体現する議案として取りまとめ、議会に提出する努力を強めることが必要不可欠である。だが、日本の地方議会は、これまでこのような機能を十分に発揮することなく、国からの準則や通達などにほとんどを依存してきた。このことが、議会無用論を生み、定数削減に拍車を掛けることになったといえる。この批判に対して反証するためには、これからは本来の機能が発揮できるように議会のあり方を全面的に変えていかなければならず、その際議会だけが有する討論という長所を自覚して事に当たらなければならない。したがって、これまで往々にして見られた狭い地元利益を引き出せば事足りりとした態度とは決別して、誰とでも論戦を交わせるだけの能力を身に着けなければならない。個々の議員がそれぞれの地元利益の実現だけに生き甲斐を見出し、全体の調整を長に委ねてきた結果が議会無用論につながったことを思い起こす必要がある。

提言 3

町村議員は、万事世の中の動きが早まるなかで先例や慣行にとらわれることなく新たな試みをつぎつぎに打ち出せるチャレンジ精神を堅持すべきである。

これからの町村はこれまでにない難関に立ち向かうのであるから、先例や慣行だけではこの難関を乗り切ることにはできない。内外の知識や情報を豊富に取り込んで、新たな挑戦に臨む必要がある。その際、失敗を恐れることなく大胆に新たな試みに取り組み、失敗したらその反省の上に立ってやり直せばよい。町村は小回りが利くし、また一般に地方自治は「間違いを犯す権利」とさえいわれてきたことを銘記すべきである。そして、成功事例ばかりでなく、失敗事例もまた蓄積されることによって他の町村議会の活動に大いに役立てられることになる。

提言 4

町村議員は、行政機能拡大強化のなかで法規万能から住民への対応が冷たくなることに思いを致し、北欧などのオンブズマン(オンブズパーソン)に見られる暖かみのある町村政をめざすべきでる。

行政機能の拡大強化は官僚制を助長し、先例踏襲・法規万能・杓子定規がはびこり、町村政も血の通わない冷たいものになるおそれがある。町村は一般に規模が小さく、他のレベルの自治体ほどにその危険性は大きくないが、それでもその可能性は否定できない。町村議員は、そのような事態に陥らないよう行政全体に目を配り、またその危険を芽のうちに摘み取るよう心がけなければならない。その点で、北欧から今や世界中に広まった議会型もしくは行政型公的オンブズマンの存在から教訓を引き出す必要があろう。オンブズマンについては、日本では公的オンブズマンの導入が立ち後れ、代わって公務員の非行・腐敗の摘発に力を入れる私的な市民的オンブズマンの活動が盛んで、対象となる公職者の側に毛嫌いする空気が強いが、本来は国王や国会・大統領の代理として国民を公職者による基本的人権侵害から守る機関として発達してきたものであり、「暖かみのある行政」(デンマーク)とか「法典を閉じて心を開け」(フランス)という言葉に象徴されるように、法規万能・杓子定規・先例踏襲といった官僚主義を是正する役割を担ってきたのである。そして、この公的オンブズマン本来の崇高な任務を遂行してきたのは北欧に始まる「議会型」オンブズマンであり、議会の創造物だったことをしっかり認識すべきである。

I 地方自治制度の根幹にかかわる制度改革

日本ではこれまで地方自治制度について全国一律に法定し、住民総会などごく一部の例外を除いては自治体に選択の余地はなかった。だが、選択の幅を持たせよとの提案はかなり以前から見られ、分権の進展とともにその声が大きくなって、第28次地方制度調査会でも論議が交わされた。本研究会もすでに第1次からその点に触れ、先の中間報告でも若干の提案を行ったが、この最終報告では本格的に取り上げることにする。

1 制度の選択制

(1) 制度の種類

日本の現行制度は画一的な二元代表制を採っているが、分権化が進めば必然的に制度の多様化・自治体の自主選択が進むことになる。日本と対極にあるアメリカでは、地方自治の制度は州ごとに違い、選択の幅も大小さまざまで、しかも歴史的には住民総会型から議会中心型・弱市長制へ、ついで委員会制や首長制(強市長制・二元代表制)へ、さらには市支配人制へと大きな流れの変化が見られる。このアメリカの沿革を参考に、少なくとも5種類からの選択の可能性があるのでまずそれについて論究する。そして、その後で項を改めてそれぞれの議会と長のあり方に着目して論を進める。なお、その場合、選択できるモデルを法定して後を条例での自由に任せるかそれとも完全自由にするかは議論の余地があろう。

1) 住民総会型

民主政治の成立は、自立する個人の存在が前提であり、議会制以前にアメリカのニューイングランド地方やスイスのドイツ語圏に発達した直接民主制が出発点だったと見てよい。アメリカでは、17世紀前半、イギリス本国の国教会の腐敗と闘ってニューイングランド地方に移住してきた清教徒が、平等で勤勉で自立心に富んだ質の高い独立自営農民として定着し、奴隷や農奴に頼った他の先行植民地に対して勝利を収め、この地に直接民主制を展開した。そして、この平等は、その後の西部開拓農民への土地の平等区画提供により財産による差別のない参政権付与となって維持された。地方議会は、この直接民主制の延長上に現れたものであり、アメリカはその制度選択自由のお陰で今日想定できる地方自治制度の5類型全てのパイオニアとなった。

住民総会型は議会も公選の長も不要である。ただ、日本の現行制度について無批判的にその活用を奨励する向きもあるが、これは旧制度の議会構成が不能な公民数不足の小町村への対応策にすぎず、およそ民主的なものとはいえない。今求められるのは、合併に取り残され

た弱小町村について、アメリカやスイスのような直接民主制をどう構築するかであり、改めてそのあり方を精査する必要がある。

2) 二元代表制

1776年建国後約1世紀のあいだのアメリカの市町村の制度は、住民総会型から議会制に移行するなかでさまざまな特徴を持っていた。まず、長を初め主立った役職者は、民主的な公選制を維持していた。また、同じ理由から任期は1年程度で短く、誰にでも容易にこなせるという理由で頻繁な交代が行われていた。この考え方の背後には、当時のイギリスからの移住者たちが何でも一人でこなす「万屋のヨーマン」として西部へ開拓を進めていたことがあった。この結果、市町村長は行政全体を指揮監督する地位になく、「弱市長型」だった。

ところが、南北戦争以後、北東部に工業が盛んになり、都市がつぎつぎに発達してきて公共投資が行われるようになると、議会を支配する政党がそれを食い物にし、これに抵抗する無党派の知識人とそれと連携して実態を暴露するローカル紙とが浄化運動を各地で展開するようになり、遂にボス退治に成功するに至る。この過程で、もはやヨーマンではなく西部では新しい穀物生産などに特化、専門化した大農経営が生まれ、一方大量の南欧やスカンジナビア、スラブなどの移民が都市で不熟練労働を中心に定着したことにより、複雑膨大化した行政全体を強力な長によって一元的に遂行する必要性が高まった。その結果、いわゆる「強市長型」の長が議会と並立する二元代表制が1870年代半ばに誕生してくる。そして、これがアメリカはもとより各国に広がっていったのであった。

ただ、ここで留意すべき点は、アメリカなど議会優位から出発したところは逆の日本と大きく相違し、議会に基本的な権限が留保されていることである。この点を比較考量して、改めてそのあり方を検討する必要がある。また、この制度は、首長が選挙に強い政治家でなければならないが、その公選首長が優れた行政マンであるという保証はなく、逆に優れた行政マンは必ずしも選挙に強い強力な政治家であるということにもならないという矛盾をはらんでいる。ともあれ、このような事情から、政党対立の激しい大都市ではこの制度が主流だが、1981年当時採用が52%だったのがその後15年間に42%台にまで落ち込み、その分後述の市支配人制に移行する傾向が顕著になっている。

3) 議院内閣制

議院内閣制は議会が執行権も兼ねるもので、公選の長は必要ない。この制度は、議会が全てで執行部はその指揮監督下にあるが、イギリスでは国会とやや違って議員が行政の部門ご

とに各委員会を組織して責任を取り、全議員が平等な立場にあった。この制度は、人口規模の小さいところでは今でも維持されているが、ブレア政権の改革によって人口 8 万 5000 人以上の自治体は二元代表制か市支配人制かもしくは「リーダーと議員内閣」制のいずれかを選択しなければならなくなり、多くは政府の望んだ他の二つを好まず、「リーダーと議員内閣」制を選択したが、これもこの議院内閣制の変形と見てよい。ただし、この制度はこれまでとは逆に議員の中に少数のエリートと多数のバックベンチャー(陣笠)との区別を生み、エリートはリーダーと内閣とで政治行政に責任を負うが、残りは政策評価委員会でチェック機能を果たすにすぎない。この不平等について新たに批判が強まっているといわれる。

4) 委員会制(理事会制)

19 世紀後半の民主党中心の政党腐敗への対抗措置として、都市改革運動者たちは、共和党の支配する州政府に改革を期待したが、共和党から送り込まれた連中は、都市自治体の権限を警察権まで剥奪しておきながら、地域の事情に暗いためそれまで以上の腐敗に巻き込まれて市民の信頼を失った。このため、運動は、失った自治権の回復からさらに完全に州政府の介入を排除できる白紙委任の自治憲章を勝ち取る運動(ホーム・ルール・ムーブメント)を展開、これに成功して自分たちが自由に政府形態を選択できることになった。そのなかから二元代表制も生まれてくるが、さらに委員会制(理事会制)が現れたのであった。

この委員会制は、執行部の市長と部局長を委員として公選し、議会であると同時に執行権を分担する制度で、1900 年メキシコ湾の大津波で大きな被害を受けたテキサス州のガルベストン市で、議決を即座に実行に移す必要から採用されたもので、特にホーム・ルール採用都市を中心に 1920 年代の最盛期には 400 余の自治体にまで普及したが、その後委員間のセクショナリズムと腐敗の弊害から人気は薄れて採用自治体は漸減、20 世紀末には全体の 2%以下に比率が下がっている。だが、委員会制も議会しか存在せず、公選の長は不要で、議員数は少なくすみ、特に柔軟性が発揮できるという点で小町村などでは検討の余地があろう。

5) 市支配人制

市支配人制は、議会・支配人型などとも呼ばれ、アメリカでは中都市を中心に採用が増える一方で、イギリスを除くコモンウェルスやドイツなどでも広く普及するようになっている。この制度だけは 20 世紀に入ってからの所産で、1912 年サウスカロライナ州のサムスター市が最初である。その特徴は、自治行政を政治ではなく経営の領域と捉え、いわば民間の株式会社制度と同様な形で運営するもので、やはり議会の規模は極端に圧縮され、公選の長は不

要である。最初は公募で120人余集まった応募者の中から機械技師が選ばれ、30年後でもなお最大の難問は適任者の確保とされていたが、全国市支配人協会の養成により最初は小さい自治体から業績により次第に大きい自治体にリクルートされる慣行も確立、さらに行政や経営大学院の発達もあって、今では二元代表制をはるかに抜いて前世紀末全体の56%を占め、特に人口5万人から25万人の都市では3分の2を超えている。

日本でもその採用の主張は早くからあったが、普及のためには人材確保が先決で、行政関係の大学院は増えてはいるものの、法科大学院と違い実地研修の便宜はなく、この難問を克服できない限り掛け声倒れに終わることになるだろう。

(2) 各類型における議会(議員数)と長

つぎに、各類型における議会(議員数)と長の関係を報告を受けた欧米の事例から見てみる。ただし、住民総会型には議会がないのは当然なので除外する。

1) 議院内閣制＝議会中心型

議院内閣制＝議会中心型は以下のとおりである。

アメリカでは、一部の郡で採用され、議会の互選による議長が郡長となり、議員は33人だった。また、町でも議会の互選による議長が町長で議員は6人だった。

イギリスでは、最近のブレア政権下での改革で大半が「リーダーと議員内閣」に移行したが、リーダーと内閣は県が10人、市が9人、郡が7人、町が11人、一方議会は県が54人、市が45人、郡が39人、町が21人となっていて、市町村の議員数が多いのが目に付く。

カナダでは、州が州総督と内閣(議員10人)で、議員は103人だった。

スウェーデンは全自治体の議長が首長となり、議員の互選である。執行部には、広域自治体のランスティングは常任幹部会(議長の付属機関)が議長と2人の副議長で構成されるのに対して、コミューンは中央委員会がやはり議長と2人の副議長のほか行政庁職員、書記、法律顧問が加わる。

フランスでは、まず州の場合議長が知事を兼ね、議会が互選し、また常務委員会を議長と14人の副議長、それに1人か複数の議員が加わって構成する。つぎに、県の場合も議長は知事を兼ね、議会が互選、常務委員会は議長と9人の副議長に議員が加わる。さらに、市町村の場合は長のメールが議長となるが、やはり互選により、執行部はメールと議員の互選による15人の助役で構成する。

スペインでは、まず州は議長が互選されて知事を兼ね、執行部(Mesa)を議長と2人の副議

長に4人の秘書役が加わって構成する。つぎに、県も互選の議長が知事を兼ね、県議は管内市町村議員から人口比例で互選され、本会議は議決機関であると同時に執行機関でもあり、常務理事会が議長と議員(議員総数の3分の1以下)により構成される。さらに、市もやはり議会の互選による議長がアルカルデ(執行機関)となり、アジュンタミエント(統治機関)をアルカルデと助役(議員)、それに本会議とで構成する。なお、人口1万5000人以下の市町村は議長はシンダコ(市町村長)が兼ねる。

2) 二元代表制

二元代表制は以下のとおりである。

まず、発祥の地アメリカでは、州が採用し、下院150人(上院不明)、採用している一部の郡は議員が17人、ニューヨーク市は議員53人、他の市は議員10人だった。

ドイツでは、全体として公選の長が増える傾向にあり、郡の場合、郡長全てが公選だったが議員数は不明である。だが、議長は議会互選と郡長兼務とが半々であり、また執行部も、前者の場合、内閣が郡長と10人の議員に加えて2人の政策顧問と2人の部長により構成されるもの、内閣を専門職2人と郡長とで構成し、別に執行部として議長の付属機関である理事会を議長と5人の副議長に政党議員団リーダーが加わって構成するものがあり、一方郡長が議長となる後者では、内閣を郡長と3人の副議長(非議員)とで構成するもの、郡委員会を郡長と12人の議員(党派比率)で構成するものがあった。これに対して、市の場合は市長が全て公選だったが、うち市長が議長3市、議員互選の議長が1市で、ただし議員数は不明である。また、執行部の構成も多様で、管理委員会を市長と2人の副議長・市支配人・2人の議員(職員)で構成するもの、内閣を市長と3人の副議長で構成し、議長の付属機関である理事会を市長と政党議員団リーダーとで構成するもの、内閣(議員は辞職必要)のほかに議長の付属機関である議長幹部会を市長と4人の副議長で、また同じく議長の付属機関である理事会を市長と政党議員団リーダーで構成するものなどがあった(残る1市は不明)。

イタリアでは、まず州は議長は互選で、理事会は知事と知事任命の理事とで構成され、また知事の付属機関である理事部は議長と議会互選の理事とからなる。つぎに、県も議長は互選で、理事会が知事と知事任命の理事(議員数の4分の1以下)とで構成される。さらに、市も議長は互選で、理事会は県同様市長と市長任命の理事(議員数の4分の1以下)からなる。

スイスでは、長は公選参事の互選であり、その参事は公選と同時に合議制、長は輪番制で任期は1年、チューリヒ市だけは市長が公選、また議長の付属機関である理事会は議長と2

人の副議長に議員(党派比率)が加わって構成する。

3) 委員会制(理事会制)

委員会制の事例は報告にはない。

4) 市支配人制

市支配人制は、発祥の地アメリカでは、一部の市が採用、議員は7人、また採用している村も議員は4人だった。

カナダでは、報告のあった全市町村が採用、議員数はトロント市が45人、他の市が14人、町が12人だった。

オーストラリアでは、採用している自治体の議員数は5人～15人だった。

ニュージーランドでは、地域自治体が議員6人～30人、広域自治体が議員6人～14人であった。

2 議会の構成

町村議会のあり方で根幹をなすものは、いうまでもなくその構成である。中長期展望に立てば、議院内閣制やシティマネージャー制下での議会、逆に人口減少による近代的な意味での議会を持たない直接民主制の採用なども視野に入れなければならなくなるが、ここではその点も考慮しつつ現行制度を前提に、主として二元代表制下での議会を対象とする。具体的には、議員の選挙と任期、議員の定数、議長の任期、議員の報酬を取り上げる。

議会の構成中全部法定の必要なのは選挙制度ぐらいのもので、あとはかなりの部分か全部を町村の自主性に任せてよいであろう。どの自治体の型を選択しようと議会の選挙制度は不可欠であり、その見直しについては中間報告でも提示したが、改めて必要事項を追加して提言する。

(1) 選挙制度

提言1

現在国政選挙と同一の選挙法で実施されている地方選挙について望ましい地方議員像に相応しい別個の法制を採るよう要求する。

① 概説

分権化の時代を迎えて、これまでのように国と地方の各レベルの選挙を網羅した公職選挙法を一律に適用することには疑問があり、国政選挙とは別個の地方独自の選挙制度を設け、自治体ごとの選挙の自由性を一定限度まで保障するために条例による裁量の余地を認めるべ

きであろう。

町村議員は、一般に報酬が低くてそれだけでは生活が営めないところから、働き盛りの勤労者その他比較的若い層の進出が望めず、勢い高齢者の隠居仕事になりがちで活力を欠くとか、依然として男性優位の社会で女性が出にくいといった批判が強い。この状況を打破して障害を取り除くとともに、さらに分権進展下の 21 世紀地方議員像に相応しい資質を確保するよう選挙制度の改革を行って議会の存在価値を高からしめ、その処遇改善に住民の理解を得られるような議会活動の活発化に努める必要がある。そのためにも、これまでの国政選挙と同一の選挙法で実施してきたのを改めて、地方選挙には別個の独自の選挙法制を設けることが不可欠となる。

町村議会は、町村の住民中の有権者により選挙された議員により構成される。地方自治法（以下法と略す）第 11 条は、住民が町村議会議員選挙に参加する権利、すなわち選挙権と被選挙権とを有すること、第 17 条は、議員が選挙人の投票により選挙されること、第 18 条は、選挙権は満 20 歳以上で 3 か月以上の在住者が有すること、第 19 条は、被選挙権が満 25 歳以上の有権者にあることをそれぞれ規定している。

この現行制度は、沿革的には明治 21 年制定の町村制（以下制定年号略す・施行は翌 22 年）とは基本的に異なるが、旧制度を下敷きに作られたためにかかなりの連続性をも有している。旧町村制における選挙制度は、敗戦後の昭和 21 年第 1 次地方制度改革による改正で廃止されるまで、住民とは区別された「公民」＝選挙権者とそれを基礎にした「名誉職」＝被選挙権者とで構成され、どちらも権利である以上に義務の性格が強かった（選挙＝国民の 3 大義務、名誉職担任義務）。この公民となるのは満 25 歳以上の男子だけで、しかも大正末普通選挙実施により廃止されるまで財産資格で限定されていた。だが、第 1 次改革で公民がなくなり、女性にも選挙権・被選挙権が認められた後も、町村制が第 6 条に住民、第 7 条に公民の規定を置いていたのと配列は同じように、地方自治法は第 10 条に住民、つぎの第 11 条に選挙に参加する権利を規定していて、日本国憲法第 15 条に保障された広範な参政権ではなく「選挙に参加する権利」だけにとどまることになったのも、その連続性のゆえと思われる。

② 沿革

地方自治法第 11 条の選挙に参加する権利のうち選挙権については、町村制に公民の規定が置かれ、選挙に参加する権利が認められたが、公民の要件は、公権を有する独立の男子——満 25 歳以上で 1 戸を構え禁治産者でない者——で、2 年以来町村の住民、その町村の負担分

任、その町村内にて地租を納めるか直接国税年額 2 円以上を納める者、ただし公費扶助を受けた後 2 年経たない者は除くとし、これらの要件の一つを欠けば公民権は喪失（喪失要件）と規定、ほかに停止要件として、名誉職担任義務拒否等は 3～6 年、身代限り処分中、公権剥奪か停止となる重軽罪で裁判・拘留中、租税滞納処分中が規定されていた。その後、これらの条文は、関連法令の改正などもあって度重なる変更が加えられてきたが、大正 15 年の改正で財産資格・納税資格が撤廃され、さらに昭和 21 年の改正で、公民とそれに付随する規定が全廃されて、選挙に参加する権利を有する者は満 20 歳以上の男女となり、住民要件も 6 か月に短縮された。

一方、被選挙権については、町村制に、公民は議員を初めとする名誉職に選任せられる権利を有するが、同時にその担任は公民の義務との規定が置かれ、病気や 60 歳以上などの法定の理由なしにその義務を履行しない場合の制裁が公民権停止 3～6 年と町村負担 8 分の 1～4 分の 1 増課と規定されていた。ただし、この制裁は、明治 44 年の改正で公民権停止 1～4 年、増課 10 分の 1～4 分の 1 と緩和され、大正 15 年の改正では納税資格の撤廃に合わせて町村税増課も削除された。

つぎに、地方自治法第 17 条の町村議員の投票人による選挙は、明治 13 年の区町村会法では当初各町村の規則により行われていたのを放任したが、あまりにも不統一ということで明治 17 年の改正で会期・議員数・任期とともに改選の規定を設け、府知事県令の設定する規則によることになった。このあと、町村制では、町村議会の議員は選挙人が被選挙権者中より選挙するとし、以後改正は行われていない。

また、地方自治法第 18 条の選挙権の要件については、明治 17 年の区町村会法改正で初めて満 20 歳以上、町村内 3 か月以上在住、地租納税の男子（明治 11 年の府県会規則では地租 5 円以上と郡区内に本籍を有することを要件としたが居住年限の規定はなし）と定めたが、続く町村制では選挙権者は前述の公民となって年齢は満 25 歳以上に引き上げられた。また、ほかに特例として富裕者を優遇するため、町村税納入者最多 3 名中の 1 名より多い場合は幼年者・婦女子・法律上の無能力者でも、同じく法人でも選挙権があり、2 級選挙制を採ることにより納税額の半分以上を占める富裕者に著しく有利な選挙制となった。だが、大正 10 年の改正で非公民の特例はすべて廃止され、等級制も任意制となり、さらに大正 15 年の改正で公民の納税資格が撤廃された。そして、敗戦後の昭和 21 年改正で、公民廃止、女子にも選挙権、年齢を満 20 歳に引下げ、在住要件を 2 年から 6 か月に短縮、公私の救助・扶助を受け

る者と破産者の選挙資格喪失要件削除となったが、6年以上の重刑の受刑者と6年未満でも執行後一定期間、禁治産者・準禁治産者の喪失要件は残り、受刑者の要件はその後地方自治法で緩和される。地方自治法では、この21年改正の町村制の規定がほぼそのまま踏襲されたが、昭和27年改正でその2年前制定の公職選挙法の規定した在住期間3か月に短縮を引き継ぎ、以後実質的な改正は行われていない。

さらに、町村議員の被選挙権については、明治17年の区町村会法改正で初めて満25歳以上、区町村内居住、地租納税者に限るとした。ついで、町村制では、選挙権を有する公民はすべて被選挙権を有するとしたが、官公吏（府県官吏・検察官・警察官以外は所属長の許可を得れば可）、教導職、小学校教員、三百代言等を除外、ほかに親族等の除斥規定が置かれた。その後、除外や復活が改正の度に繰り返されたが、敗戦後の昭和21年改正では、公民規定を削除して女性を含む有権者で満25年以上に被選挙権を保障、選挙権と同じ拡大の方向での改正のほか、欠格は在職の検事・警察官吏・収税官吏、選挙事務関係者、その町村の有給吏員だけとなり、教員、請負関係者等も自由となった。地方自治法は、この21年改正を踏襲、兼職禁止規定だけに移したが、それ以後公職選挙法で国と地方の公務員はすべて在職中公職の候補者となれないことになり、また昭和27年の地方自治法改正で一時削除されていた本条文も復活、以後改正はない。

③ 欧米の事例

欧米の州を除いた自治体では、多くは選挙法を国とは別個に規定している。アメリカは全て州法か憲章、カナダは州選挙法、オーストラリアは州自治体法、ドイツは郡が州郡法か州自治体法、市が州自治体法か州自治体選挙法、スウェーデンがコミューン法、フランスが地方自治法である。

一方、国と同一は、イギリスが国民代表法(国と同一)、イタリアの県が国の法律、市が国の命令(州は憲法的法律)、スペインが一般選挙制度法(国と同一・別個の法律を予定したができず準用)、スイスが州市町村行政法(州は州議会法か州憲法)である。

提言2

選挙権と被選挙権の年齢を欧米並みに満18歳以上に引き下げるよう検討する。

① 概説

選挙権と被選挙権との年齢格差をなくし、旧共産圏諸国から欧米先進諸国に広がった満18歳以上にどちらも引き下げる改革を検討すべきである。これにより、国と地方を通じて政治

に新風が吹くことが期待されよう。その経過措置として、被選挙権だけをまず満 20 歳以上に引き下げ、その後で両方を満 18 歳以上に引き下げてもよい。なお、政府与党もこの年齢引下げを初め選挙制度全般について従来の「べからず法」からもっと自由なものに改革する検討を開始したと報じられている。

② 欧米の事例

選挙権は、日本は満 20 歳以上だが、重い鎧甲を身に着けて戦えるのを理由に満 21 歳以上としていた西欧諸国も、アメリカがベトナム戦争での必要から徴兵年齢を満 18 歳に引き下げたのを皮切りに 1970 年代から 80 年代に掛けて相次いで被選挙権とともに東欧共産圏諸国並みに満 18 歳以上に引き下げた。ドイツの 16 州中 5 州では満 16 歳以上にまで引き下げているが、一方被選挙権についてはイギリスだけが従来の満 21 歳以上で支払能力のある者としている。

提言 3

地方議員を他の行政関係委員と法制上区別して「公選職」と位置付けるべきである。

地方議員は、現行法上は行政職と並列で、これが国会議員との基本的な相違となっている。だが、地方分権の前提として地方は国と対等同格とされており、その点では地方議員も国会議員同様行政職とは明確に区別すべきあり、ことに都道府県議員は實際上その職責はフルタイムに近いことから「公選職」の主張は理解できる。地方議会は、旧制度からの継続で憲法上も立法機関ではなく「議事機関」というあいまいな性格のまま推移しており、またその行為は行政事件訴訟の対象とされてきた。だが、本来は立法権もしくはそれに準ずる者として他の行政職との区別は当然であり、フルタイムでなくても「公選職」としての位置付けは必要と考えられるが、ただ町村議員の場合は一般に都道府県のような繁忙さはないから報酬等に違いが出るのはやむをえないであろう。

提言 4

現行の議員の任期 4 年と多選の自由は存続する。

① 概説

議員の任期は、日本は明治 44 年の町村制全文改正以来 4 年とされて今日に至っているが、それ以前は 6 年だった。一部の議員から、4 年は長すぎ、緊張感を欠くという批判もあるが、別段問題はないように思われる。また、多選の弊害については公選の長を対象に論じられることもあるが、地方議員については見られない。いずれも現状でよいであろう。

② 欧米の事例

任期については欧米はまちまちで、最短の2年がアメリカの郡・一部市町村、3年がカナダの一部の州と市町村の全て、ニュージーランドの自治体、4年がアメリカの市町村の一部、イギリスの全自治体、オーストラリアの州下院と市町村(1〜4年も)、スウェーデンの全自治体、スペインの全自治体、スイスの全自治体、5年がドイツの郡・市の多く、フランスの州、イタリアの全自治体、6年がドイツの一部郡と市、フランスの県と市、8年がオーストラリアの州上院となっている。

一方、多選禁止は少なくイタリアの州と県だけ、アメリカのニューヨーク市は2期8年までとしている。

提言5

町村議員選挙では町村全域を1区とする大選挙区制と1人1票の単記無記名投票方法を存続する。

① 概説

町村議員の選挙区については、日本では原則全区1区を採っているが、議会の活性化のために選挙区を分けよの意見も見られる。だが、代表の性格からして全町村1区の方が望ましい。また、現行の単記無記名投票については、欧米のように政党化が進んでいる場合はともかく日本の現状では採用の余地がない。したがって、イタリアの全自治体やスペインの州で採用されている長と多数党が一体化できるいわゆる多数派プレミアム制の導入は不可能である。

② 欧米の事例

選挙区についての欧米の現状はまちまちである。まず、小選挙区の採用は、アメリカでは郡の一部以外全て(市のなかには公選議長=市長だけは全市1区もある)、イギリスの県と町、カナダの州・市の一部・町、オーストラリアの州、フランスの県(1カントン1人)である。つぎに、中選挙区を採るのは、アメリカの郡の一部(定数2〜4の選挙区)、イギリスの市(定数2以上の選挙区)と郡(定数1か2以上の選挙区)、カナダの市の一部(定数2の選挙区)、オーストラリアの自治体(定数1〜3人の選挙区)、ニュージーランドの地域自治体(全1区も)と広域自治体、ドイツの郡と市の一部(全1区も)、スウェーデンのランスタイピング・コミュニオン(全1区も)、スペインの州と県である。一方、大選挙区は、ニュージーランドの地域自治体(中選挙区も)、ドイツの郡と市の一部(中選挙区も)、スウェーデンのコミュニオン(中選挙

区も)、フランスの州と市町村、イタリアの全自治体、スペインの市、スイスの全自治体が採用している。

投票方法について、欧米で日本と同様の1人1票はアメリカ・イギリス・カナダ・オーストラリア・ニュージーランド・フランスが採用している。だが、それ以外は政党化を前提に、大多数は全区1区、一部は選挙区ごとの名簿式比例代表制を採用し、名簿への一括投票を行っている。ただ、ドイツだけは1人が議員定数分全部の投票を行っている。

提言6

他のレベルの議会議員を初め行政職員との兼職禁止を全面的に見直し、緩和措置を講ずるよう要求する。

① 概説

旧町村制下でも一部見られた他のレベルの議会の議員や当該町村の専任職員を含む行政職員との兼職禁止について、緩和の方向で見直す必要がある。地方自治法下でも当初は国鉄などの職員や他市町村勤務の教員について立候補を認めていた時期もあり、第28次地方制度調査会答申でも当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職について検討すべきだと提言している。現にフランスなどでは当該コンミュンの職員さえ議員に立候補もできるようになっていて、これなら議員報酬が少なくても生活に支障がない。

② 欧米の事例

地方議員の兼職禁止緩和の参考のため欧米の実情を見てみよう。まず、常勤公務員も可能なのは、アメリカの一部市町村、ドイツの郡は原則自由だが一部郡内公選市長は不可、一部の市は職員不可、フランスは県は可、市も一部の市以外可、イタリアは県・市ともに可(行政裁判官だけ不可の市も)、スペインは県が他県市長と県議だけ不可、市は国家公務員と判検事は不可、スイスは全て可(ジュネーブ州だけは管理職不可)となっている。つぎに、他のレベルの議員も可能なのは、イギリス・ドイツ・フランス・イタリア・スペイン・スイス・スウェーデン・オーストラリアの諸国である。

提言7

女性議員の増加のため特別枠を設けよとの提案について検討する。

町村議会への女性の進出を促すために、一定割合の当選を確保する手だてとして女性枠を認めよとの意見があるが検討の価値があろう。もとより、男女平等の観点からは、賛成もあるだろうが、逆に反対もありうるので、比較検討を要する。

欧米では、他にも事例はあると思われるが、調査報告ではフランスの州だけが候補者名簿に順番に男女同数の掲載を義務付けていた。

提言 8

地方選挙での戸別訪問解禁などもっと自由に候補者と選挙民が戸口で接触できるように選挙の自由化を進める。

地方選挙、とりわけ住民に身近な市町村の選挙については、候補者と有権者との戸口での質疑や討論を可能にする戸別訪問を解禁し、選挙の活性化に資するべきである。戸別訪問の禁止は、贈収賄の防止に主たるねらいがあったが、違法行為は深く潜行したにすぎず、何よりも有権者の自主性を尊重しない措置であるといえよう。

(2) 議員定数

提言 1

議員定数削減を是とする風潮は議会制民主主義を危うくし、現行の常任委員会制度を中核とする議会運営を困難にするものであり、議会の存在意義を身をもって示すことによりこの流れを阻止するよう努力する。

① 概説

地方自治法第 91 条は、第 1 項で議員の定数を条例事項としながら、第 2 項で町村については人口段階に応じて 12 人から 26 人の間で 5 段階の上限値を定めている。だが、財政窮迫と地方議会への不信感の相乗作用によって、特に町村議会では、そのほとんどが減数条例を制定し、しかも改選のたびに最低限に向かって定数削減の動きが続いているのが現状である。

議会としての存立に議員が最低何人必要か、また人口に応じた適正規模はどうかといった点について明確な理論的根拠はない。そのなかでの果てしない定数削減圧力は、帰するところ議会無用論・議会制民主主義否定にもつながるおそれがある。とにかく、議会活動の活性化によりその存在意義について住民の理解を深め、これ以上の削減は極力食い止めるよう努力する必要がある。

定数削減による町村議会への影響としては、まず常任委員会運用上の支障がある。最低限の 12 名では、1 人 1 委員会の制約下で常任委員会は 2 委員会しか設置できないし、各常任委員会は所管事務が多岐にわたり、専門的審議の長所を無視せざるをえず、また本来常任委員会には所属すべきでないと言われる議長も人数不足から多くは加わらざるをえなくなっている。常任委員会の数の制限はなくなったが、町村議会では議会事務局の弱体その他制約も多く、

現状変更は容易でない。

つぎに、市町村合併の進行により、市となった場合をも含めて新議会に旧町村選出の議員が激減したり、皆無となったりしてその声が反映できなくなるのは困るとの不満がかなり聞かれる。これは、旧町村に設けることのできる自治組織ではカバーできず、解決策は暫定的な不平等選挙区の設置以外にない。だが、この措置も、過去の実例から見る限り遅かれ早かれ解消されてしまい、恒久的なものとはならないようである。むしろ、このような不満が強いなら合併すべきでないし、合併への道を選択した以上は地域の利害対立を助長する要求は自制して新市町村の一体性確立をめざすべきであろう。

ただし、二元代表制の枠組みを超えて将来シティマネージャー制や議院内閣制を選択可能とするようになれば、議会そのものの役割が大きく変わり、定数にも影響が出てくることはいうまでもない。

② 沿革

沿革的には、まず明治 10 年代の三新法の時期には、町村の数は全国で 7 万以上もあり、町村会に関しては議員定数を含め各府県限りの規則で決めていた。だが、町村制施行に当たり合併が断行されて町村数は 1 万 5820 に減少、町村会の議員定数は、下限値 8 人から最高 30 人の 5 段階別全国画一の基準が定められ、上限はなく、条例により増減が可能であった。その後、普通選挙実施により選挙人の数が激増したことから大正 15 年の町村制改正で最低人口 5,000 人未満 12 人に引き上げられたが、昭和 21 年の町村制改正（第 1 次地方制度改革）では、最低定数 12 人の人口は 2,000 人に引き下げられ、その他の段階も 2〜4 人ずつ増員されて翌 22 年制定の地方自治法に引き継がれた。ただし、この時点では、条例での増減は定限値の範囲内に限られることになり、ついで同年末の法改正で「増」は削除された。その後、昭和 27 年法改正時に、定数大幅削減の原案が作られたが、猛反対を受けて提案できず、平成 11 年法改正時まで改正されることはなかった。

提言 2

各議長会が従来提唱してきた議員定数の完全条例化や上限値廃止を引き続き要求する。

従来三議長会により提唱されてきた完全条例化や上限値廃止論は引き続き要求する。ただし、今のところ自治の拡大というその意図とは逆に一層の定数削減を助長し、全般に定数の少ない町村議会にとっては議会としての存亡にもかかわってくるおそれがあることは覚悟しておかなければならない。

(3) 議長・副議長の任期

提言 1

議長・副議長、特に議長は法定の4年任期を全うするよう努力する。

① 概説

町村議会を代表し、議事を整理し、議場での討論の進行役を務める議長と、その故障ある場合の代役を務める副議長については、地方自治法第103条において議員のなかから各1人を選挙し（第1項）、その任期は議員の任期と同じ（第2項）、すなわち4年とすると定めている。だが、実際には最新の全国調査では4年が半数、2年交代が4割弱、1年交代が1割弱となっており、他のレベルの地方議会ほどではないが議員の任期途中の交代がかなり見られ、その是非が問われている。

議長・副議長、ことに議長の半数が短期交代することについては、多くの議員に経験を積ませるべきだとか、これまでの年功序列的たらい回しをやめて血気盛んな若年層を起用すべきだとか、かなり多忙な職なので短期交代はやむをえないといった是認論も見られるが、多くはこれまでも批判的であった。第1次報告でも、短期交代は議長職の形骸化を招き、代表性と指導性を弱め、対執行機関関係で地位の低下・権威の失墜を来すし、分権下では議事運営習熟、正常な議会運営確保、議会活性化方策への取組みという観点からも極力是正すべきだとした。今回の報告でも、やはり議長・副議長の任期は法定どおり4年が望ましいことをまず指摘したい。これまでは、町村議会では一般にそれほどもめるような議案もなく、あるいは議長は口述書を読むだけで、だれにでも務まったかもしれないが、分権により議会の役割が大きく変わるにつれて議場での討論も活発化し、動議などの提出も増えるなど議事運営によほど習熟しないと十分に裁けないだろうし、また対執行部関係でも実質的に対等同格以上に対応できる権威と識見とが必要不可欠となるからである。

② 沿革

沿革的には、明治11年の府県会規則から議長を議員から選んでいた府県会や明治21年の市制でやはり議員から選んでいた市会とは異なり、町村会の場合は、まず明治17年の区町村会法改正で町村の戸長が議長を務め、ついで町村制では議長は町村長が兼ねる（町村長に故障あるときは助役）ことになって昭和21年の町村制改正まで続いた。ただ、大正15年の町村制改正で、大都市周辺の都市化の進んだ「特別ノ事情」がある大きい町村にだけは、執行機関と議事機関との兼任には弊害があるとの理由で、市に準じて内務大臣の許可を得た町村

条例で議員のなかから議長と代理者を選挙できる特例が認められた。その後、占領下の第1次地方制度改革（昭和21年）による町村制改正で、初めて全町村が議長・副議長を議員中より選挙できることになり、逆に「特別ノ事情」ある小規模町村については従来どおり町村長が議長となる特例が認められた。そして、翌年地方自治法で現行の制度が全町村に一律に適用されることになる。

③ 欧米の事例

欧米の議長の選出方法・任期は多様で、また日本の旧制度のように長が兼任するところもまれにあるが（アメリカの州上院は副知事、町は村長、ドイツの郡・市の一部は直接公選の郡長・市長）、それ以外の状況は以下のとおりである。ただし任期があっても任期一杯務めているかどうかは不明である。

まず、ほとんど全てが議員の互選だが、直接公選も上述のアメリカ・ドイツのほか、オーストラリアの自治体の一部（議長が市長を務める）やニュージーランドの地域自治体などがある。つぎに、毎年互選はアメリカの郡の一部、イギリスの全自治体（副議長とともに）、スイスの全自治体、議員の任期に合わせたのは3年ごと（カナダの市町村）、4年ごと（アメリカの市）、5年ごと（カナダの州）となっており、その他は議長の任期は不明だが、議員の任期は前述のとおり2年（アメリカの州下院・一部の市・ただしここは議長は全市から4年の任期で直接公選）、3年（ニュージーランドの全自治体）、1～4年（オーストラリアの自治体）、4年（スウェーデンの全自治体、スペインの全自治体）、5年（ドイツの多くの郡・市、フランスの州、イタリアの全自治体）、6年（ドイツの一部の郡・市、フランスの県・市）である。

ともあれ、これらの事例からは参考にすべき点は導き出せない。

提言2

議長・副議長の任期を法定でなく条例化することを検討する。

議長・副議長の任期が必ずしも法定どおりでないこともあって、地方自治法第103条の第2項を削除し、分権時代にふさわしく条例事項にしたらどうかの意見もあり、検討を要する。ただ、そうなるとますます短期に傾くおそれがあるとの慎重論もあり、せめて副議長だけでも条文から外せないかとの次善策提案も見られる。

提言3

議長・副議長の不信任議決による辞職の法定化を検討する。

現行制度では認められていない議長・副議長の不信任議決による辞職を法定化すべきだと

の提案についても検討を要する。議員の辞職勧告については、議員を選んだのは議会ではなく有権者であるから、議会の議決で直ちに失職させるのは妥当でなく、これまでどおり勧告にとどめるべきだが、議長・副議長は議会が選んだのだから議会の多数の意思で失職させられる道を開くべきだというわけである。

(4) 議員報酬等

提言

中間報告では議員の人材確保のため議員報酬の引上げの是非・適正額の確定・一律横並びを排して各議会が自主的に条例で決定・期末手当の報酬への繰入れの是非の検討を提言したが引き続き検討して結論を出す。

① 概説

議員報酬等については、地方自治法第 203 条に議員報酬（第 1 項）、費用弁償（第 3 項）、条例による期末手当（第 4 項）、条例による額・支給方法（第 5 項）の規定が置かれている。特に、議員報酬に関しては、議員のあり方との絡みで名誉職的かそれとも専門職的かその性格をめぐり論議が交わされてきたが、町村議会議員の場合都道府県議会や市議会議員ほどには常勤性が強くないことから現状は中途半端になっているきらいがあり、検討課題も多い。

議員報酬をめぐる改革意見の第 1 は、町村の議員の場合、都道府県や市と異なり生活給的色合いが薄く、額が低くて他に職があるか高齢者の隠居仕事でしかやっていないので、これでは若い層や勤労者が出られず、活力が生まれれないという理由で、もっと引き上げて欲しいという声が現職議員の間にもある。ただ、議員定数の削減要求と相まって、報酬引上げには住民の抵抗感も強く、定数削減とセットでという妥協策の提案もあるが、それとは無関係だとしてきちんと適正なものに引き上げよという意見も見られる。

第 2 に、町村議員の報酬の適正な額ほどの辺かについての議論で、せめて生活できる額に引き上げる必要がある。かつて都道府県議会議員については旧自治省が部長の中級程度の俸給額程度との目安を示したが、町村議員については自己決定すべきだとされ、町村議長会では町村長の給与の議長が 40%程度、議員は 30%程度としてきた経緯があるものの、これでは不十分といえる。

第 3 に、このような決め方を示したところから、報酬額については町村の人口規模別に都道府県内での画一的な横並びが一般的だが、もっと各町村が自主的に条例で決める方法を採用すべきである。ただし、その場合は逆に住民からの引下げ要求に歯止めが掛からないことも

予想される。なお、その点と関連して、全議員一律の決め方を改めて経験年数を加味すべきだとか、働き具合で差を設けるべきだという意見も聴かれるが、実現は困難と思われる。

第4に、生活給ではないということから、期末手当は廃止して報酬に一本化せよという意見もある。ただ、これはそれ以前の法令に根拠のないヤミ支給的なものを制度化して透明性を確保した経緯もあり、また現状では名目的に報酬額引上げとなるのでやはり実現性は乏しいであろう。なお、仮に将来議員の兼職を広く認めるようになれば、報酬をめぐる議論の前提も変わってくることはいうまでもない。

② 沿革

沿革的には、町村制下の町村議員は純然たる名誉職で、自治体である以上無給職員の処理が原則とされ、本業を妨害するとの理由で実費弁償だけが支給され、支出に影響があるところから町村会の議決を要した。明治44年の改正で、議員が名誉職ということが明確にされ、支給方法も議決事項となったが、さらに昭和4年の改正で、議決は条例に改められた。ところが、昭和21年の改正で、名誉職が廃止となって議員には報酬が支払われることとなり、これを引き継いだ地方自治法では他の非常勤職員と区別して報酬支払の義務規定が置かれた。その後、昭和27年改正では費用弁償・旅費・退職年金・退職一時金の規定も置かれ、31年改正では国会に準じて条例による期末手当の支給も決まった。

③ 欧米の事例

欧米の議員報酬等の実情は極めて多様だが、報酬と手当について市町村のみ拾ってみる。まず、高いのはアメリカのニューヨーク市で、年9万ドル、別に秘書手当24万ドルが支給されるが、魅力がないとして1期か2期で辞める例が多いという。また、アメリカの町は年5万1500ドルのほか秘書手当1議員3人分が支給される(ほかに健康保険と退職手当)。カナダのトロント市は8万4000カナダドル(ほかに交通費・健康保険・歯科保険・生命保険・退職手当)、町は区選出議員が5万3000カナダドル・地域選出議員が9万1000カナダドル(ほかに健康保険・生命保険・傷害保険・退職手当)、オーストラリアの自治体は最高は24万5000オーストラリアドルもあるが最低は5,700オーストラリアドル、スウェーデンの広域自治体(ランスティング)は常勤職で月4万クローネ(60万円)で別に業務補償40%以上と年金(コミューンは名誉職で時給で交通費・年金)、あとは市の場合でもどこも日本の町村と似たり寄ったりである。

3 議会の機能

二元代表制や市支配人制の下では議会の権限が弱く十分な機能を発揮できない場合もあるが、なおかつ議会である以上中間報告で詳細に論じた3つの基本的機能に十全を期すのは当然である。ここではそれに若干付け加えて改めて提言することにする。

(1) 立法的機能

立法的機能は、町村にとっても住民から信託を受けた町村政運営の基本を決めるものとして、最重要な機能だが、これは日本国憲法第94条に自治体の憲法上の権利として保障された条例の制定と、それを議決するための提案権とが問題になる。またそれと関連して、従来制限的に解釈運用されてきた議会の議決権のあり方も問い直す必要がある。

1) 条例の制定

提言 1

地方自治法第96条第1項は制限列举ではなく議決が最低限必要な事項と解し、それ以外は長の専決事項ではなく議会の議決対象と解する解釈を採る。

① 概説

条例の制定改廃を議決事件とするのは当然として、これを含む地方自治法第96条第1項の解釈として、制限列举ではなく、議決が最低限必要な事項と解し、それ以外の事項を長の専決事項とするのではなく逆に議会の議決対象となりうるものと解すべきである。制限列举とする従来の支配的解釈は、議会権限を大きく制約してきた官治的な旧制度の解釈をそのまま踏襲したものであり、日本国憲法が憲法上の制度として地方議会を「議事機関」と明示した意義を没却しているといわざるをえない。

条例の制定権は、日本国憲法では第94条で憲法上の権利として保障されたが、いずれのレベルの地方議会においても条例の提案のほとんどすべてが長の提案で、議員提案は極めて少なく、しかも議会の組織関連が多くて住民の権利義務にかかわるものはさらにわずかであった。また、国の機関委任事務については条例制定が許されず、都道府県では7-8割、市町村では半分の事務に議会の権限が及ばなかった。平成12年の地方分権推進一括法により制度的に廃止されるまでは、各省の示す準則により全国画一的な条例が大半で、それを長が議会に提案して議決されていたのは周知の事実である。だが、分権改革により、条例は自前で制定せざるをえなくなって自治体は職員の法制担当能力を高める必要性に迫られた。また、議会は、これまでの機関委任事務の約半分が自治事務に変わるとともに、残りの国の関与を認

めた法定受託事務も原則として条例の制定対象となり、その議決権の範囲が飛躍的に拡大され、それだけ立法的機能の強化が不可欠となった。

このような観点から、第 96 条第 1 項の議会の議決事件を、もう 3 分の 2 世紀も前に概括例示主義から転換した制限列举と見るのはもはや情勢の変化に適応しないし、また第 2 項の条例制定の対象を従来は狭く解釈して長の執行を前提にした事件に限定すべきだとして活用を控えてきた態度は改めるべきである。

② 沿革

ところで、現行法の第 96 条第 1 項は議会の議決事件を列举しているだけだが、旧制度下では昭和 18 年の町村制改正まで議決事件の例示の前に 1 か条を置いて町村会の議決事件に関する基本規定となっていた。まず、この基本規定の変遷をたどってみると、明治 13 年の区町村会法では、区町村会はその区町村の公共に関する事件、その経費の支出徴収方法を議定すると規定、これが漠然としていると紛糾を招いたため、同 17 年の法改正で、前段を区町村費を以て支弁すべき事件と限定した。ついで、町村制では、町村会は町村を代表し、この法律に準拠して町村一切の事件と従前特に委任され将来法律勅令により委任される事件を議決すると規定、区町村会法と異なり町村行政の管理運営と住民の権利義務全般にその権限が及ぶこととなった。だが、明治 44 年の改正では、「町村代表」と「一切ノ」の文言を削除、前者は『町村制理由』に示されていたとおり内部の行政機関に対するもので外部に対するものではないとの理由、また後者はすべてに議決権があるとの誤解を生んでいたが長の専決処分や細目決定もあるとの理由であった。そして、昭和 18 年改正では、後述のとおり議決事件を制限列举に変えるとともにこの条文を全文削除したのであった。

一方、議決事件の列記の方は、区町村会法では、区町村の規則により自由に組織権限を規定できるようになっていた。ついで、町村制では、議決事件 11 項目を列記、その第 1 号に条例と規則の設定改正が挙げられていた。この後、列記事項は明治 44 年改正と昭和 15 年の改正で若干変更が加えられたが、前述の戦時期の昭和 18 年改正で、従来 of 町村に関する事件はすべて町村会の議決権限という原則を排して、この条文に列記された議決事件が法令により町村会の権限と明示されたものに限定、また特に法定された以外の町村会規則はすべて町村長の専権とされ、議決事件から外された。この改正は、戦時下の行政事務複雑膨大化と事務簡捷の要請とによるものであったが、敗戦後の昭和 21 年改正でも制限列举は事務のさらなる複雑化が予想されるとしてそのまま存続、ただし第 40 条に第 2 項を新設して条例で議決事件

を定められることになった。

地方自治法は、町村制の第 40 条を他の法律の同種条文と合体させ、若干の変更を加えて第 96 条とした。その後、法改正に合わせて列記事項の追加変更が見られたが、大きな変更はない。

ところで、日本国憲法第 94 条で条例制定権が自治体の憲法上の権利として保障され、実際は地方分権改革まで重要な条例の内容は中央各省の提示する準則に完全に従わざるをえなかったものの、議会の議決した条例は独自に公布施行できるようになった。だが、旧制度下では、準則に基づいて作成された条例案も、監督官庁の修正認可であったために、町村の場合は当初は郡長、その廃止後は府県知事の審査を受け、たまにはあるが訂正されて戻された後初めて公布が許されたのであった。これは、予算書・決算書も同じで、真っ赤な朱書きの訂正が施され、上部に付箋がベタベタはられたのが原本として残されている。このような厳しい監督は地方自治法下ではもはや許されなかったが、準則による実質支配は最近までまかりとおっていたことになる。

提言 2

地方自治法第 96 条第 2 項の議決事件を定める条例は長の執行を前提にしたものに限らず広く解釈して活用する。

昭和 21 年の町村制改正で、制限列举は事務のさらなる複雑化が予想されるとしてそのまま存続させた際、第 40 条に第 2 項を新設して条例で議決事件を定められることになった。これが地方自治法第 96 条第 2 項に引き継がれたが、この条例については、従来は長の執行を前提にした条例のみに限定すると狭く解釈し、その活用を抑えてきた嫌いがある。だが、地方自治法制定の当事者からも、制限列举への転換は自治体の多様性を無視し、能率の行き過ぎだったので、条例により適宜拡張すべきだとの見解が示されていたように、これからは大いに活用する必要がある。

ただしそうはいつでも、本来議決事項とすべき重要な事件については、第 1 項への追加を優先させるべきで、第 2 項での条例化は急施を要するなどのやむをえない場合だけに限るのが筋であろう。

提言 3

地方自治法第 96 条第 2 項の議決事件を定める条例から法定受託事務を除外するのは当を得ないので断り書は削除するよう求める。

地方自治法第 96 条第 2 項の議決事件を定める条例に対しては、法定受託事務については除外とされているが、この断り書は削除すべきである。これは分権改革の折衝過程のどさくさに紛れて入ったものと思われるが、法定受託事務が議会の議決よりも重い条例の対象となっているのと明らかに矛盾する。

提言 4

町村議会は規則制定についての制限的解釈を排し、自由とする解釈に改め、その活用を図る。

昭和 18 年の町村制改正により規則が議決事件から外されたために、旧制度以来の会議規則や傍聴人取締規則などを除き町村会にとって必要最小限の規則も制定できないと解されているが、条例に根拠を置けば合理的な範囲で議会にも制定権はあり、別段違法ではないので、制定の自由を認めるべきである。現状では、例えば政務調査費の条例は制定しても、その施行に必要な規則は長の制定を待たなければならないという不合理が避けられない。

2) 基本計画等の審議

提言

第 1 次報告で提言した町村の基本計画や個別の施策のマスタープランを地方自治法第 96 条第 1 項の議決事項に追加することを引き続き要求する。

地方自治法第 2 条第 4 項で、町村の基本構想は町村議会の議決事項とされたが、通常は住民の間に議論を呼ぶような重要な懸案課題は抽象的表現にとどめて、実質的内容はその具体化のために策定される議決不要の基本計画に委ねていることが多い。そして、この基本計画が、基本構想を議案として上程する段階ですでに基本構想案と併せて策定済みでも議会には提示せず、また基本構想議決後に策定作業に着手したりしているが、これでは議会は情報隠しにあったも同然で十分な審議を尽くせない。そこで、第 1 次報告では、すでに一部の町村で実行していたように、基本構想の審議に当たり基本計画の検討も行えるよう、その両方を議決事項とし、法第 2 条第 4 項に基本計画を追加するか、もしくは第 96 条第 1 項に議決事項として追加するか、いずれかの改正を提言したが、いまだに実現していない。ただし、すでに平成 16 年初めの調査では 188 町村、7.5%が第 96 条第 2 項の議決事件に追加していて認識の深まりが見られる。報告の方向で進めるか、それともこれまで制限的に運営されていたのを積極的活用へ切り替えて第 96 条第 2 項で対応するか選択の幅の拡大は好ましいことだが、この新報告でも第 1 次提言の実現を引き続き要望する。

また、中央各省庁からの事務移譲に当たり奨励されたり、あるいは町村独自の判断で個別

行政分野で施策のマスタープランが策定される事例も増え、町村議会で論議を呼ぶこともあるが、通常は長からの報告にとどめていて、個別の条例案に具体化されたり、予算に計上されたりしない限り議会での正規の審議対象とはなりえない。だが、これらの計画は、住民の生活・生命に直結するものも少なくないし、その重要性から見て、第1次報告では、これらについても法第96条第1項の議決事項に追加を提言したが、これも引き続き要望する。

(2) 財政的機能

財政的機能は、歴史的には立法機能よりも前に議会が獲得した機能で、むしろ租税承諾権として議会が生まれるきっかけとなったものであり、これをてこに立法機能や行政監督機能が議会の手に移されてきたのであった。この機能は、主として予算と決算をとおして遂行されるが、日本の自治体の場合、財源の多くは国によって握られ、その配分なしに運営ができない状態にあり、当初予算のほかに地方交付税や補助金、起債が認められるたびに補正予算を組み、議会の議決を得なければならず、またそのために財政状況の全容を把握するためには決算の認定のための審査が重要となる。この二つは、地方自治法第96条第1項の議会の議決事件として、町村制以来の規定が置かれているが、ほかにも第4号から9号まで財政に関する議決事件が列記されている。

1) 予算の編成・提案権

提言1

議会にも原則として予算提出権を認め、できないものは当初予算だけに限定する制度改革の検討を要求する。

議会の予算提出権を認めない第112条第1項の但し書は別段合理性があるとは思えないので削除を検討し、せめて議会が提案できない予算を当初予算に限定すべきである。

現行の制度では、予算の編成権と提案権は長に専属し、議会は排除されている。日本では、当初から自治体の予算編成権は長に専属し、議案も町村制では長く長に提案権が専属していたのを、昭和4年の改正で、予算を除く議案について議員提案が認められるようになった。予算を除外したのは、事務の統括責任者が発案するのが最も合理的、議員に付与すれば行財政事務の統制が図れないというにあった。ただし、予算に関係のある議案には議員に発案権があり、それによって負担増や収支に不適当な結果が生じても長の再議により支障を除去できるとしていた。地方自治法第112条第1項はそれを継承して、議員の議案提案権は認めたが、予算は除外した。また、昭和38年の改正で、第97条第2項において議会の予算増

額修正を認めたが、やはり長の予算提出権を侵してはならないと但し書が付された。

予算についての町村会の権限は、その議決事件として明治 13 年の区町村会法で、区町村の公共に関する事件のあとにその経費の支出徴収方法の議定を規定したのが最初である。その後、町村制は、町村会の議決事件として、歳入出予算の決定と並べて予算外支出・予算超過の支出の認定を挙げたが、このうち歳入出予算以外は明治 44 年の改正で削除された。これはそのまま地方自治法にも引き継がれたが、「歳入出」の文言は昭和 38 年の改正で削除され、現行のただ予算という表現になり以後改正はない。

だが、議員の提案権から予算を外すのは、議会の歴史において財政に関する権限が租税承諾権として確立したところから論理必然的に見えるが、必ずしもそうとはいえない。例えば、アメリカの自治体では、議案は議員提案で、その議案と予算のリンクは当たり前、シカゴ市などでは 20 世紀半ばまで予算は議会が編成していた。したがって、現状では現実性がないとしても、議会は条件さえ整えば予算の編成を担える立場にはあるといえよう。

提言 2

議会費については予算編成過程での別個の提案権やその執行権、議会独自の需要への長の予算措置義務を制度化すべきである。

予算のうち議会費については、長と対等同格という議会の立場を尊重して、予算編成過程での別個の提案権やその執行権、あるいは百条調査権行使に必要な緊急の費用など議会独自の需要への長の予算措置義務を制度化すべきであろう。前者は、議会事務局の拡充強化などを独自に盛り込むことが可能となり、過度の膨張の懸念があれば、予算全体の一定比率の上限を設定すればよい。また、後者は、対象が執行部の場合、必要な予算の支出を拒否することによって調査を妨害するのを防げるであろう。

2) 予算の審議と増額修正

提言 1

第 1 次報告でも提案したように「目」を議決対象に加える。

予算の議決対象は、第 1 次報告が議会統制の強化という観点から提案したように、地方自治法第 216 条を改正、昭和 38 年の法改正以前に一部戻して、せめて現行の款・項に加えて目まで拡大すべきである。このときの改正で、予算は一括規定し、代わりに第 2 項の「歳入歳出」を削除してただ予算とするとともに、それまでは款・項・目・節が一体で予算とされていたのを、予算は款と項だけとし、目以下は事項別明細書に記載することになった。予算の

すべてに議会の統制権が及ぶのが理想としても、行政機能の飛躍的拡大のなかでは自ずから限度があるが、一方これにより議会の審議対象範囲が狭められ、安易な目・節間の流用が行われるようになったのは否めないのも目まで議決対象にする必要がある。

提言 2

予算の単年度主義については柔軟な運用が可能になる方法を検討する。

予算の単年度主義については、債務負担行為や年度当初からの委託契約についての一般競争入札・PFIなどに支障があるので、もう少し柔軟な運用が可能になる方法を検討する必要がある。

提言 3

第1次報告でも提案したように予算書をもっと分かりやすいものにする工夫をする。

第1次報告では、予算書が全国画一的に施行規則で詳細に決められていて分かりにくいので、各町村でもっと住民に分かりやすいものにする工夫をするよう求めた。中間報告でも、総務省令等で規定されている予算書や決算書の様式を見直し、現在の全国一律基準ではなく、事業別にするなど住民にも分かりやすい予算書を各自治体の基準で作成し、統計のための国への報告は総務省令の基準で出したらよいと提案した。

提言 4

第1次報告でも提案したように予算「常任委員会」の設置を検討する。

平成17年度一般会計当初予算の審議方法を見るとかなり多様で、本会議が4分の1、各常任委員会分割付託が3割弱、特別委員会が4割弱であった。原案可決1,539、うち付帯意見が240、修正可決が17、増額より減額が多く、否決が7あった。

第1次報告では、予算の審議方法として、各常任委員会に分割付託して審査しているところでは、委員会相互に関連した修正が不可能なので、議員数の少ない町村議会では議長を除く予算特別委員会や常任委員会の規制撤廃により可能となった予算常任委員会を活用することが考えられるとした。そうなれば、日常的に予算執行についても監視が可能となろう。

提言 5

予算の増額修正に当たり長の予算提案権を侵してはならないとする地方自治法の規定は削除するよう要求する。

① 概説

予算の審議で最も大きな問題となるのは、予算の増額もしくは減額修正であるが、現行法

はどちらも長の予算提出権限を侵さない限りで認めている。だが、長の予算提案権を侵してはならないとする地方自治法第97条第2項の但し書は増額修正を認めた際の交換条件であり、曖昧な基準で合理性があるとも思えないので、削除すべきである。

② 沿革

予算の増額修正は、昭和18年の町村制改正で第53条ノ3を新設して禁止の明文規定が置かれた。それ以前は、解釈上の対立は見られたが、一般的には新たな事項を加えない限り積極的に解されていた。現に、政争の激しかった市会などでは当たり前のことだったし、行政実例では減額修正は長の発案権侵害とされていただけだった。この禁止については、発案権が長に専属する以上増額修正を議会に認めるのは趣旨一貫せず、新たな発案はいかに少額でも許されないのに、増額修正ならどれほど多くてもよいというのは財政的見地から許されず、発案権侵害かどうかは区別が困難で取り扱い上混乱を招く、増額を認めると多少の弊害もある、帝国議会も認めないのが慣例、といった理由が挙げられ、総額だけでなく款・項にも増額は禁止された。ただし、目・節は増額修正があっても拘束されず予算説明の種目にすぎないから差し支えないが、全く新たな項目を加えるのは長の発案権を侵害し、違法越権議決とされた。ところが、昭和21年の改正で、GHQの強い意向で、増額修正禁止が削除され、その理由は、議会権限の拡充の方向に進んでおり、予算に対する議決権のみ特に厳重に制限する実際上の必要は考えられないというにあった。地方自治法では、当初現第2項の増額修正容認の規定は置かれなかったが、昭和22年末の改正でGHQが再び要求して増額修正容認の第2項が新設された。その後、昭和38年の改正で、予算は第215条に一括規定、代わりに第2項の「歳入歳出」を削除してただ予算とするとともに、それまでは款・項・目・節が一体で予算とされていたのを、予算は款と項だけとし、目以下は事項別明細書に記載することになった。予算のすべてに議会の統制権が及ぶのが理想としても、行政機能の飛躍的拡大のなかでは自ずから限度があるが、一方これにより議会の審議対象範囲が狭められ、安易な目・節間の流用が行われるようになったのは否めない。

3) 決算の認定

提言1

第1次報告で提言した決算の重視とその有効活用・不認定とその適切な事後措置を引き続き求める。

① 概説

決算は、地方自治法第 233 条により、町村においては収入役が調製して町村長に提出し、町村長が監査委員の審査に付してその意見を付けて議会の認定に付することが決められている。

平成 15 年度一般会計決算の審査方法について、特別委員会が約半数、本会議が 4 分の 1 弱、各常任委員会分割付託が 5 分の 1 弱、後は総務委員会に付託等であった。また、付帯意見が 4 分の 1 弱、不認定が 12 と、前年度より 4 多かった。

不認定については、決算は調製段階で形式的に成立しており、認定は適否の確認にすぎないから何らの法的効果もないとされてきたが、それでは議会に諮る意味がなく、対外的には法的安定性の観点から有効としても、対内的には政治的責任を免れず、場合により不信任議決の対象になりうる。

決算については、第 1 次報告は、これまで軽視されてきたが、中央依存型の財政下では当初予算に比べて決算の方が町村財政の全体像を映し出し、不正の監視・摘発、予算の適正性・行政執行の妥当性についての精査、批判、改善に役立つこと、翌年度の予算編成や行政執行に生かせるよう調製を急がす努力をすること、決算を不認定とした場合は理由を明示し、問題になった不当な処理の再発防止、政策の変更、責任の所在の明確化について長から議会への説明を義務付ける条文を法定することを指摘した。

② 沿革

府県会が、明治 11 年の府県会規則で毎年初めの通常会で地方税に係る出納決算書の報告を受けることが規定され、13 年の改正では府知事県令に説明を求め、異見あれば議長は直ちに内務大蔵両卿に上申できることになっていたのに、同 13 年の区町村会法は決算については触れるところがなかった。その後、町村制に列記された議決事件の第 3 号に決算報告の認定が挙げられ、改正がないまま地方自治法に引き継がれたが、昭和 38 年の改正で、決算報告が現行の決算と改められた。なお、明治も末近くまで、町村会では決算を「精算」と呼ぶところが多かったが、是正の指示が出てやめている。

提言 2

決算書についても予算書同様住民に分かりやすいものにするよう工夫する。

この点についても第 1 次報告が指摘したとおりで、予算に関する説明書については地方自治法施行令第 144 条で規定されており、特に第 1 項第 5 号で「その他予算の内容を明らかにする必要な書類」と規定されているが、これに比べると決算に関しては、第 166 条は限定的

で、規定の仕方に差があり、決算の重要性から見て、見直す必要がある。

提言 3

現行会計制度を全面的に見直し、適切な改正を行うよう求める。

昭和 38 年の法改正に際して新しい公会計制度が導入されたが、もう半世紀近く経過して、全面的に見直すことを要望する。特に、現在政策評価・行政評価がブームになっているが、その成果を上げるためにも必要と考えられる。

4) 請負契約等

提言

請負契約等についての政令の下限基準を引下げ、それ以下の一定範囲内での条例による基準の決定ができるよう制度改正を求める。

① 概説

地方自治法第 96 条第 1 項第 4 号から 9 号までの財政に関する議決事件は、税その他の収入 (4 号)、契約締結 (5 号)、財産の交換・貸付等 (6 号)、信託 (7 号)、取得・処分 (8 号) 負担付寄付・贈与受領 (9 号) を掲げている。このうち、町村議会の財政的機能の発揮を制約しているものとして、第 5 号を指摘できる。この条文は、条例で定める契約締結は種類と金額を政令で定める基準に従うことを求めているが、昭和 38 年の法改正で挿入されたもので、これにより工事製造の請負・財産の取得処分については町村は 5000 万円以上だけとなり、議決対象が制約されてよほど大きな契約でないと議会での審議が及ばず、十分な監督ができない。これは、不祥事にまで発展しかねない議員の契約への介入の機会を減らすために取られた措置だが、反面行政監督への障害となっていることも確かである。ただ、議決対象から外す目的で一件の契約議案を基準以下に分割して提案する方法は、下級審ながら違法の判決が出て、採れなくなった。

第 1 次報告は、この基準が自治体の予算や人口の規模、その地域の地価の動向とは無関係に一律に規定されているため、議決の対象外となる案件が多く、チェック機能が及ばなくなっているため、入札や契約の公正・透明性を確保し、予算執行の適正化を図るため、政令による規制を緩和し、その下限より下の一定範囲内で条例により地域の実情に適した基準を規定できるようにすべきだと提言した。

② 沿革

財政に関する地方自治法第 96 条第 1 項に列記された議決事件は、町村制に始まり、第 33

条の第5号から9号までに、税その他の収入、町村有不動産の売買等、基本財産の処分、新規義務負担・権利棄却、町村有財産・営造物の管理方法が列記されていたが、それらはその後町村制改正のつど少しずつ変更が加えられ、現在に至っている。

このうち、問題の契約事件は、昭和23年の改正で新設されたもので、GHQはただ契約とするよう求めたが、政府は重要なものだけに限ることを主張、「条例で定める」契約とした。ついで、昭和31年の改正では、3議会議長会の権限縮小とする反対を押し切って、条例で定める財産の取得・処分、営造物の設置・処分とともに「重要な」の限定文言を挿入した。さらに、昭和38年の改正で現行規定に改め、施行令第121条の2を新設、別表で議決契約の下限を1000万円と決め、その後2度の改正を経て5000万円に引き上げられた。

(3) 行政監督機能

行政監督機能は、歴史的には非常に長期にわたり少しずつ議会が確立してきたもので、政府高官への査問から始まり、弾劾、最後は議院内閣制では不信任に至るが、ここでは不信任は議会と長との関係のところで扱うことにし、また弾劾に相当する執行機関の職員の解職請求は今のところ別段問題がないので省略する。

1) 条例委任事項の規則内容確認

提言1

条例の規則への委任事項を審査し、重要なものは確認議決をする手続を確立する。

条例は、それだけでは執行に移せないで、それに基づく規則の制定が不可欠だが、この規則への委任をめぐり行政監督上問題になる重要な点が若干指摘できる。とりわけ、条例は、対象となる事件について基本的な事項をある程度具体的に規定し、それを議会の議決に掛ける必要があるが、日本では、条例の内容を抽象的な範囲にとどめて、後はそれに基づき執行部の制定する規則以下に委任してしまい、議会での審議を回避する傾向が強い。これは、国の場合も全く同じで、特に法律制定段階で、例えば各省庁間にまたがる法案の内容について調整が付かなかった場合、取りあえず法律だけ制定しておいて、本来は法律事項まで技術的に政令に委任せざるをえないものと一緒に委任してしまい、後は政令段階で改めて各省庁が折衝を続け、その決着がつくまで、実施を先送りすることもある。その場合、国会議員の意識では、自分たちの責任範囲は法律制定までで、政令段階に口出しするのは執行権への侵害だということになる。このため、ときには政令によりあるいは政令以下により、法律の制定の意図や趣旨がねじ曲げられてしまい、ときには違憲判決まで受けることさえあった。この

点、欧米先進諸国では、日本の政令に相当する枢密院令や大統領命令に委任した場合、必ず国会にそれを提出させて法律違反がないか、法律の趣旨に反するところはないかを改めて審査し、確認議決をする。条例の規則への委任については、このようなルールを確立して条例の執行監視に万全を期すべきである。

提言 2

規則に委任した基本事項について点検し直し、必要なものは条例に戻す作業を進める。

規則に委任したなかで、基本的事項については抜き出して条例に戻す作業を至急に行うべきである。既存の条例には、準則に従って過度に規則に委任して議決の対象から外し、議会の審議を回避したものも少なくなく、改めて条例の妥当性を検討し直す意味でも、またすでに施行されている場合にはその有効性を評価するためにも、さらにこの点検をとおして議員が法制担当能力を養成する機会に役立つという点でも必要である。

2) 監査請求

提言 1

監査委員については、その独立性を確保するため議会での選出に改める制度改革を求める。

① 概説

地方自治法第 98 条第 2 項は、議会の監査請求権を規定し、また第 12 条第 2 項、第 75 条と第 242 条では、住民の直接請求による監査、第 242 条の 2 ではその結果への不服ある場合の住民訴訟の規定がそれぞれ置かれている。「監査」という文言は、すでに明治 21 年の町村制に検閲・検査などとともに町村会の権限として登場してくるが、その意味や性格は、今日のものと全く異なる。現行の監査の制度は、敗戦直後の第 1 次地方制度改革において、アメリカの制度に倣って導入されたといわれるが、監査の直接請求も併せて新設された。このとき、初めて全国一律の自治体内部の独立監査制度が発足したが、これは旧制度の国の監督権・議会の実地調査権・長の指揮監督権の 3 種から命令・強制権は排除して抜き取り、合成している。

分権時代を迎えて、議会の行政監督機能の重要な手段として期待される監査委員制度ではあるが、当初から弱体で、制度として有効に機能しないという批判が根強い。識見（知識経験者）は、平成 16 年初め現在全国で、かなり減ってはきたが議員を若干含む元公務員が 4 割を占め、任命された長に従属し、内輪をかばって思い切った監査ができないと懸念され、一方議選（議員選出）は、他の議会人事に連動して短期交代が多く、同時点で在任 2 年以下

が4割以上で専門的知識が身に付かないといわれてきた。このため、議選の方は議長経験者その他古参議員を充てたりしている。だが、町村の場合、委員は2人だけ、監査事務局は任意設置のため置いているのは2割、補助職員は平均1.6人だが95%が兼任であった。その弱体を補う一貫として、各道府県に協議会を持ち、全国組織（全国町村監査委員協議会）もつくられた。また、平成9年には地方6団体中賛成したのは町村議会議長会だけだったが、専門家による財務監査が期待できる外部監査制度も生まれた。だが、依然として弱体は免れず、改善・改革が望まれる。

なお、議会の監査請求件数は、平成16年全国で10町村、11件であった。

一方、住民監査請求制度の方は、有権者の50分の1以上の署名が必要だが、これは直接的には議会とは無関係であり、ただ結果への不服等で起こす住民訴訟は1人でも可能という点が議会の請求が過半数議決を要するのとは不公平ではないかといわれているが、請求の方は50分の1以上の署名が必要だし、訴訟の性質からは1人でも可能というのは当然で、比較はできないと見るべきであろう。

ところで、改革意見としては公選に切り替えるという主張があるが、アメリカのコントローラーのように政争に巻き込まれることを覚悟しなければならず、また思い切った事務局の拡充と予算を初め独立性の確保とが不可欠となる。一方、議選の監査委員の廃止の意見もあるが、議員だから執行部も一目置き、資料提出その他の協力が得られるが、識見だけでは相手にされず効果は上がらないであろう。

② 沿革

昭和21年新制度が発足して以来改善のための法改正はたびたび行われてきた。まず、地方自治法制定時には、ややあいまいであった独立機関の明確化を図り、議会への出席義務、補助職員の設置、公表権限を規定、監査委員の分限・懲戒は独立法で規定した。25年の改正では、補助団体監査、地方公共団体以外のものの公金取扱いへの監査等、27年には監査結果に基づく組織運営合理化の意見書提出、知識経験者の常勤化を可能にし、31年改正では任期を知識経験者は2年から3年へ改正、除斥条項（親子夫婦兄弟姉妹）を設け、議員の同数主義をやめる（4人の場合2人か1人、3人の場合1人）とともに、新たに国や都道府県知事の関与を認めて内閣総理大臣・知事からの監査請求、国・都道府県・市町村間の協力関係を規定、38年改正では財務会計制度改正に伴う改正として、条例設置、市町村必置制、定員選択制、代表監査委員制度、事務局法制化、補助職員必置を規定、49年改正では知識経験者の

任期を4年に改めた。

だが、画期的な改正は、その後の2回で、最初が平成3年の監査対象を機関委任事務に拡大、またそれまで財務監査しか認められなかったのを一般行政事務にも及ぶことにした。このとき併せて退職職員の選任制限5年を規定している。つぎが平成9年の外部監査の制度の導入である。

提言2

議選の監査委員の人は執行部に対して毅然たる態度を取れるよう配慮する。

議選の監査委員の任命は議会の同意事項であるから、執行部に対して毅然とした態度が取れる人材が得られるよう配慮する。また、議選の監査委員は、できるだけ任期を議員に合わせて4年は務め、十分な能力が発揮できるようにする。

3) 検査権の行使

提言

委員会への検査権付与と検査権行使の要件を過半数議決でなく議員定数の4分の1以上の請求に改める。

① 概況

地方自治法第98条第1項は、議会が自治体の事務について、書類・計算書の検閲、報告の請求による事務の管理、議決の執行、出納の検査ができる旨規定している。検閲は、旧体制下の強権的な出版物に対する事前検閲を連想するが、単なる事務施行の状況を調べることにすぎず、強権的意味は全くないし、法的効力も付与されない。また、実地調査のできる監査と違って検査は書類検査が主だが、これだけでは実行性がないので百条調査と併せて実施したりしている。平成16年の実施は21町村、27件であった。提言は、議会のほか委員会への検査権にも付与し、また検査権行使の要件を過半数の議決でなく、議員定数の4分の1以上の請求にして行使を容易にしてみてもどうかということである。

② 沿革

府県や郡は自治体というよりは国の行政区画で大部分の事務が国の事務で国の経費によって行われていたという理由で執行機関への検査権は昭和21年の第1次改革まで認められなかったのとは対照的に、町村制の当初から町村には市とともに現行の検閲・検査が認められていた。これは、その起草を指導したドイツ人モッセの意見に基づくものといわれ、町村会は、町村の事務に関する書類・計算書の検閲、町村長に報告を請求して事務の管理・議決の執行・

収入支出の正否を「監査」する職権を有すとしていた。明治44年の改正では、収入支出の正否が出納検査に改められ、加えて町村会は議員中より委員を選挙して町村長かその指名する吏員の立会のうえ「実地」につき検査権限を行使することができるとした。理由は、書面・口頭だけでは事実の真相を看破できないおそれがあり、また議員全員では検査の進捗を阻害するというにあった。対象事務の年度には制限がなく、立会を拒否されても検査ができた。ところが、昭和18年の改正で、再び書面審査しかできなくなった。町村には実地調査の必要性がほとんどなく、実例も少ないからという理由だった。だが、敗戦後の第1次改革で、またも実地調査が復活するが、今度は監査委員に任せることになり、地方自治法に引き継がれたのであった。

4) 調査権の行使

提言1

百条調査権の有効性を確保するため必要経費の法的保障・国政調査権に準じた強制力の確保などの制度改革を要求する。

地方自治法第100条は、第98条の監査請求権や検査権とは別に、地方議会の調査権について規定している。この条文は、旧制度にはなかったもので、条文は全部で現在18項からなるが、このうちいわゆる百条調査権と呼ばれるものに関係するのは第1項から11項までであり、強制力を伴う調査に必要な事項が規定されている。旧制度では、地方議会は選挙人との直接の接触を禁じられていたのと比べると、画期的な内容と評価されてきた。

百条調査権は、行政監督権行使に当たってのいわば伝家の宝刀であり、したがってよほどの疑惑でもない限り滅多に使われることがなく、どこの町村でも何十年に一度あるかないかであろう。だが、しだいに行使への抵抗感が薄れてきているようで、平成16年の全国の町村議会での行使は31町村、33件もあった。議会活動にとってはなお非日常的の観が強いが、しかしその存在の意義は大きい。

ただ、問題は、使い勝手が必ずしもよいわけではなく、改善を要する点が二三ある。一つは、調査にかなりの費用が掛かるが、非日常的なゆえに当初予算に計上されているところはまずなく、臨時の支出が必要で、あらかじめ予算の定額の範囲内で必要経費の額を定め、不足すればそのつど経費の支出について議決が必要となる。この条項は、当初は存在せず、昭和22年末の改正の際に、GHQの要求で挿入された。ところが、調査対象が長の場合、経費の支出に応じなければ調査はできず、現にそのため断念をよぎなくされた例もあり、何らか

の経費支出への法的保障が必要となる。

いま一つは、この制度が、地方自治制度運営の必要から生まれたものではなく、日本国憲法第 62 条と国会法の国会の国政調査権の反映と解されているが、国と比べると強制力は弱く、また臨床尋問や補佐人の選任等証人の保護など国政調査権に準じた法改正が必要不可欠である。

提言 2

調査が次期議会にも引き継げるよう制度改正の検討を要求する。

百条調査権は、設置した議会の任期満了によって消滅し、つぎの議会に継続できないという欠点がある。これは、機関の継続性はあっても、実態としての議会構成メンバーが異なるため、その点、議会にとって能動的な調査と受動的な請願・陳情の受理とは違う扱いになっているといえるが、制度的に継続できる方法の検討・実現を求めるべきである。

提言 3

議員は調査権を効果的に行使できるよう調査に際してはそのノウハウを十分研究して臨む。

せっかく調査権が行使されたところでも、大山鳴動ネズミ一匹、余り成果が上がらないことが多いが、これは調査に慣れていないため追いつめるだけの証拠資料や証言が得られないなどの理由による。アメリカ上院の特別調査委員会や独立調査委員会のように、逃れられぬ証拠を突きつけることはできないにしても、もう少し調査のノウハウを研究して臨むべきであらう。

5) 議員派遣

提言

議員派遣に基づく議長と議会への報告を徹底させる。

議員派遣の制度は、第 1 次報告でも、事実上実施されているのを国会同様法制化するよう求め、平成 14 年の地方自治法改正で第 100 条の第 12 項に規定が新設されて実現した。この制度は、議案の審査、事務調査そのほかの必要のために議員を現地などに派遣するもので、従来は委員会にだけ法的に認められていたが、町村議会のように本会議中心の議会運営が行われているところではその必要性が高く、ほとんどすべてで運用されている。

法の規定では、会議規則により実施できるとあり、これに基づき「標準」会議規則第 121 条第 1 項では議会が議決するか緊急の場合は議長が決定する、また同条第 2 項では、決定に当たり目的・場所・期間その他必要な事項を明らかにすることを求めているが、結果報告に

については他のレベルの議会議長会との折合いがつかず、「標準」会議規則に盛り込めなかった。だが、報告書を議長に提出し、それを本会議で報告するのは、公金を使う以上、また用途の公正透明性を確保するために当然の義務であり、すでに3分の1以上の町村議会で報告が行われていた。報告により、他の議員や傍聴者に情報として提供できるし、議会報にも載るから住民にも広く知ってもらえることになり、ひいては衆人環視にさらされることによって本来の目的に沿った活用の保証にもなる。

6) 政務調査費

提言 1

政務調査費は全額使い切るだけの十分な活用を図る。

政務調査費については、地方自治法第100条第13項で交付の対象・額・交付の方法を条例で定め、第14項は交付対象は会派でも議員個人でもよいが、議長に収支報告を提出するとしている。平成17年7月の調査では、交付町村は2割弱、交付対象は議員だけ半数、会派のみが15%、残りが議員か会派、交付額は月額最高3万円から最低1,000円までまちまちで、平均は8,000〜9,000円程度、収支報告書への領収書添付は8割強となっていた。制度化される以前はお手盛りとの批判から、なかには住民から訴訟により追及される事例も見られた。交付町村の比率が低いのは、そういった批判を恐れて執行部が問題を起こして欲しくないという制度化に慎重になっているからで、議会側としては情報公開に積極的に応じられるだけの透明性を確保する必要がある。

政務調査費は、かなり広く事実上支給されていたのを、地方議会側からの要請を受けて平成12年の法改正によってすべての自治体が正式に支給できるようにしたもので、第100条に2項が新設され、町村でも徐々に実施されるようになった。したがって、せっかく制度化された以上、期待される議員活動の向上に役立てるために大いに活用すべきである。現地調査では、調査費の使い残しも見られたが、他のレベルの議会とは違いそれほど大きい額ではないので、全部使い切るぐらい活動を活発化することが望まれる。まして、財政窮迫を理由に打ち切る傾向は阻止する必要がある。

提言 2

収支報告書への領収書添付を義務付ける。

法では要求されていないが、すでに大半は実施している以上、条例で収支報告書への領収書の添付を義務付けるべきである。そこまで要求すると制度の弾力性が失われるのではない

かとの懸念もあるが、公金である以上添付は当然であろう。

提言 3

政務調査費交付上の便宜のための会派の結成については是非を検討する。

政治的信条を核に結成される会派がごく一部を除いて存在しない町村議会の場合は、会派への支給だけに絞るわけにはいかないが、個人への支給では報酬視されて批判の対象になりやすいので、すでに若干は見られる政務調査費交付上の便宜的なものでも、建前として会派の結成が望ましいかどうか検討する。

7) 意見書の提出

提言

意見書の対象はできるだけ広く認め、また国に提出したものについては処理状況の照会に必ずよう義務付ける制度の実現を要求する。

① 概況

地方自治法第 99 条は、地方議会が公益に関する事件について意見を関係行政庁へ提出できる旨規定している。この第 99 条には、平成 11 年改正まで、第 98 条第 1 項の検査権との絡みで、第 1 項に機関委任事務への説明要求と意見陳述の規定が置かれていたが、機関委任事務の廃止に伴い全文削除となった。一方、この意見提出権は旧制度からの踏襲で、別に行政庁の諮問への答申の規定もあって、町村会でも非常に多くの議案が提出されていたが、法制定時に削除され、長に対する異議申立などのあったときは個別に対応することとなった。

意見書の提出権は議員にあり、関係行政庁は受理は拒めないが応答義務はない。平成 16 年の町村議会への提出総数は、全国で 1 万 3000 件を超え、1 議会当たり 8 件強となっていた。その内容は、すべてに広く及ぶが、かつて昭和 30 年代初め外務省が外交関係については自粛を自治庁に要求、当時からしばらくは提出できないとする議論が強かった。だが、その後グローバル化時代を迎え、そういった内容の意見書も激増、自粛意見は影を潜めた。地方議会が対外的に活動できるのは、この面だけということもあって町村議会でも関心は高いが、意見書は出せばなしとなるのがほとんどで、効果は分からず、余り上がっていないとの声も聞かれる。

意見書の対象は、すでに国会に対しても提出できるようになったし、グローバル化の時代を迎えて国際関係に関する事項も自治体の公益に直接影響するものも少なくないから、住民や議会が必要と認めればできるだけ広く認めるべきである。

国会や関係行政庁に提出した意見書について、出しっぱなしに終わらないよう、誠実処理の原則の義務付け要求もあるが、全国各地からでは膨大な件数に上りとうてい不可能なので、せめて処理状況の問合わせに応ずることを義務付ける必要がある。

② 沿革

意見書提出についての規定は、旧制度のときからあり、現在の制度も文言上はそれを踏襲した形になっているが、旧制度の時代は監督官庁やその他の行政庁と町村会は上下関係にあり、権利としての提出というよりは監督の一貫として監督される側の意見も聞いてもらうといった性格が強く、現在の対等同格を前提としたものとは基本的に性格を異にする。このような監督官庁への建議は、明治11年の府県会規則には府県内の利害に関する事件について内務卿に対して行えるとしていたが、その2年後の区町村会法では規定がなく、各区町村会の自由に任せていた。だが、町村制では、公益に関する事件について監督官庁に意見書を差し出せるとの規定が新設された。この条項は、町村事務への検閲・監査の規定が置かれたのに関連し、監督官庁の監督に対しての意見書で、その後の条文に官庁の諮問への意見陳述が権限ではなく義務とされたのとも照応する。

明治44年の改正でこの項は独立し、監督官庁のほか町村長にも提出できることとなった。

8) 一般質問の積極化

提言

一般質問の活発化のため、事前通告制の廃止・一問一答方式の採用・対象の範囲の拡大・関連質問の承認・臨時会での採用などを検討・一層促進する。

一般質問は、行財政全般にわたり執行機関に疑問点をただし、長の所信表明を求め、その政治姿勢や責任の明確化を迫り、施策の変更・是正、新規施策の採用を可能にする地方議会の基本的制度の一つであり、特に行政監督の有効な手段として威力を発揮することが期待される。第1次報告では、そのような観点から、陳情に終始したり、お願い言上の場にならないよう警告するとともに、長の側にだけ周到な準備の余裕を与えて紋切型棒読みの答弁をさせ、一方議員の側にはその場での判断をよぎなくして討論に緊張感を欠き、セレモニー化させてしまっている事前通告制の弊害を指摘し、その廃止と、代わりに長との公正な緊張したやりとりが望める一問一答方式の採用、あるいは長の側からも答弁書を事前に取り付けて質問者に手渡すことなどを提言した。また、事前通告制を廃止すると、不慣れな新人町村長は十分な答弁ができないとか、執行機関内部の調整が不十分になるとか、執行部の全員が出席

しているとは限らないので答弁不能になるといった反対論に対しては、長はどのような質問が出ようときちんと受けて立てるだけの見識が必要、それでなければ分権時代の長は務まらないと断じていた。この報告の後、町村では、平成16年初め現在事前通告制廃止はなお6%にとどまったが、一問一答方式採用は4分の1に増えた。

町村議会全体での一般質問は、平成16年の1年間に1議会当たり平均延べ23人強、実人員10人弱、別に臨時会での緊急質問は、1議会当たり平均延べ3.4人、実人員2人弱であった。ただし、他のレベルで見られる代表質問は、町村議会の場合通常政策会派が存在しないため実施しているところはほとんどない。一般質問を実施する時期は、会期初めが4割弱、中間が5割弱、残りが終わりとなっていたが、終わりでは言い放し聞きっぱなしで効果が薄く、また中間の場合、議案提出前でないと質問内容が議案説明とダブリ、二番煎じとなりかねないから、招集日の翌日に行うとか、質問要旨の通告を議案提案の翌日にするとか、種々工夫が試みられている。質問要旨の事前通告は、議長に対しては義務付けられているが、二元代表制を採る以上長への通告までは本来必要なく、あくまでも任意である。だが、一般には、事前通告制は長への通告と誤解されており、町村議会では通常議長から長へ届ける習わしのように、都道府県や市では執行部から受け取りにくるのは対照的である。町村議会の議長のなかには、せいぜい年に二度長のところへいくことはあるが、後は用事があれば町長からきってもらうと筋を通しての向きもあり、このような姿勢は事前通告制の廃止との関連で検討に値しよう。

事前通告制と一問一答方式とは、必ずしも相互排他的関係にあるわけではなく、そのため前記のとおり前者の廃止は6%にすぎないのに、後者の採用は4分の1に増えることになったと思われる。事前通告制は存続しているが、後の質疑は何回でも自由とし、ただし質問時間を1時間とか、1項目20分とか決めたところもある。また、第1次報告に提言したとおり、議員の提案により答弁書を招集日の前日午前中までに配付を実現・励行しているところも出てきた。さらに、一般質問への関連質問は、いいところだけつまみ食いされるなどの理由で概して認めていないが、ごくまれだが討論の活発化を期待して何回でも認めているところも現れた。一方、反対の意見として、一問一答では委員会の所管事務調査との区別が付かなくなるから両者を区別できるルールが必要なので検討中とか、一般質問も通常質疑は議案と同様3回に限られているが、これを使い切る議員は必ずしも多くはなくそれで十分という声も聞かれた。

一般質問は、議員の政策形成や行政監督の能力向上に役立つだけでなく、実際に質問が、政策作成のきっかけになったり、執行部の施策是正措置を引き出したりすることも少なくないので、さらに活発化することを期待したい。また、関連して、発議や動議を提出することもあってよい。

一般質問の対象は、町村の一般事務とされているが、現状ではそれ以外の事項も関連してくるので、もっと柔軟に範囲を広げて認めてもよいのではないか。また、まれにはあるが、議長が一般質問について事前にチェックし、許可しないことがあるようだが、議長への事前通告はそこまでの権限を認めていないはずだから、慎むべきであろう。

一般質問について、いいとこ取りされることを恐れて、運用上概して関連質問を禁じているが、もっと雅量を持って質疑の活発化のためにむしろ奨励すべきであろう。また、制度上は禁じられているわけではなく、これも運用上抑えてきただけなので、その際質問者への反問も許されるべきである。

臨時会での緊急質問は、会議自体の質疑が提案事項に限られるところから、天変地異など特別の例外的措置と見られていて、また事前通告も不必要なため質問のしっぱなしに終わるのは避けられないが、定例会との区別が不要になればともかく、臨時会のままでも会期を延長してでも定例会同様の一般質問を認めるべきである。

9) 外部の事業体に任せた事務事業への関与

提言

一部事務組合を初めますます増加する外部の事業体への事務事業の移管に対して議会本会議で正規の報告を徴し、討議するとともに、町村出資法人の基本事項・重要な私法上の契約等の地方自治法第96条第1項の議会議決事項への追加を引き続き要求する。

本来町村が直接担うべき重要な事務事業のうち、さまざまな理由で外部へ出したものとして一部事務組合、公社・3セク、私法上の契約による委託から、さらに最近ではPFIや指定管理者制度など住民の生活のみならず生命や財産とも密接に絡み、ほとんどが全額公金で賄われていて、問題にすべき点が少なくないのに議会の監督が及ばないという矛盾がある。

一部事務組合は歴史が古く、明治10年代の三新法の時期に、当時の規模の小さい町村が近隣で協力して小学校や水利組合など広域で運営する必要から設置されたのが始まりだった。現在では、消防や清掃、病院など施設・設備・要員の高度化に対応する必要から設立されたものが多く、参加市町村とは別人格の特別地方公共団体であり、執行部とともに議員が組合

議会の議員として参加することはあっても町村議会としての直接の関与は認められていない。

つぎに、公社・3セクなどは、株式会社の制度を活用して事業を効率的弾力的に運営する狙いで設立されるもので、出資の全額とか半分以上あるいは4分の1以上が公金で、長や助役などが社長や理事長を務めることが多いのに、議会の関与がやはり外されている、というよりは国の特殊法人を真似て初めから議会の関与を避けるために設立されたといつてよい。全自治体ではおびただしい数に上り、用地取得を中心に都市計画、開発などに広く利用され、国は問題が多いとして普及し始めた当初に自粛を呼び掛けたが、その国自体が先例を示しただけにしめしがつかず、バブル期に事業を拡大した大規模自治体ではどこも莫大な借金を抱えて四苦八苦の状態にある。そのうえ、ときには汚職絡みの不祥事に発展することもあり、また当事者だった長は責任を取らずに交代して結局ツケは住民に回されるというのに、行政監督の責任を負う議会にはチェックする有効なてだてがない。全国町村議会議長会では、議会が直接関与できるようにすることをたびたび政府に要望し、また第1次報告でも予算・決算・事業計画などの基本事項については、法第96条第1項の議会の議決事項に加えるよう提言したが、実現していない。

さらに、重要な私法上の契約としては、公立病院を持たない場合の休日・夜間の診療の地元医師会への委託などのほか、多額の経費を要する清掃とか電算機業務などの民間業者への委託など種類も多いが、すべてを専任職員での時代が去って今後ますます増えることが予想される。これらのうち、金額が張るのに業者が独占か限定されているかで随意契約をよぎなくされて価格等の比較検討もできないものもあり、ときには癒着のおそれさえあるのに、議会の直接のチェック機能がやはり働いていない。

これらの事務事業に対しては、ごく例外的ながら一部の町村議会でも試みられているように、まず本会議で執行部から定例的にきちんと報告させ、質疑を交わすようにする。現在は、全員協議会でそれを行うことが多く、本会議では議案がないと質疑ができず、一般質問か関連議案、あるいは予算関連といった間接的な言及にとどまり、事件絡みの問題が起こったときに特別委員会が設置されるにすぎないが、これでは不十分であり、運用では無理があるなら制度化すべきである。

つぎに、第1次報告で要望した、公社等の町村出資法人の基本事項と重要な私法上の契約の法第96条第1項の議会議決事項への追加を引き続き要望する。

Ⅱ 二元代表制下での基本事項

地方自治制度の選択問題がようやく浮上してきてはいるが、その実現可能性は今のところ乏しく、それを前提に活性化方策を探るのは妥当ではない。したがって、ここでは現行二元代表制度に即して欧米との比較も参考にしながら問題点とその改善策を検討するが、冒頭特に強調しておきたいのは、現行制度は長の側に明らかに権限過剰であり、世上いわれる抑制均衡とはなっていない点である。これは、日本の地方制度が出発点から地方議会の根幹性を認めず、終始脇役の地位に置いてきた結果であり、二元代表制の原理から逸脱する長の側の権限過剰がまかりとおってきたといえる。

1 議会と長の関係

議会と長の関係は、二元代表制においては特に重要である。この制度では、国と違い議会は国のような最高機関性と立法権のどちらも持たず、旧制度から引き継いだ曖昧な「議事機関」でしかない。しかも、対等同格を建前とする二元代表制としての制度的工夫は種々講じられてはいるものの、旧制度下で地方自治を大幅に制限してきた国とその下部機関の府県による強力な指揮監督権や、議会に対する長の優位性の名残が形を変えて存続し、現在の行政機能拡大強化の社会的要請と複雑に絡んで、分権時代の到来で期待されている地方議会の自主性自立性の強化・活性化を阻害している。町村議会の活性化のためには、このような制度と運営の両面にわたる阻害要因を洗い出して、改革を積み重ねていく必要がある。

(1) 不信任と解散

提言 1

議会の不信任議決に対抗する長の解散権行使を廃止し、長の辞職にとどめるよう制度改革を要求する。

① 概説

有権者の選挙によって選ばれた町村議会の議員が、その意に反する議会の解散・議員の解職により失職し、4年の任期を全うせずに任期途中で退陣をよぎなくされることがある。その一つが、議会と長が政治的に対立して抜き差しならない事態に陥り、両者を選んだ住民の判断によって最終決着を図る方法として、議会での長への不信任議決に伴う対抗手段としての長の側からの議会の解散である。

地方自治法第178条は、不信任議決があったときは議長から長へ通知し長は10日以内に議会を解散できるとし、解散しなかった場合は10日後、解散した場合はその後初の議会で再

度不信任議決が行われた場合議長から通知してその日に長は失職するとしている。ただし、不信任議決は議員数の3分の2以上が出席し4分の3以上の同意が必要、再議決の場合は過半数でよい。

また、議会の議決が法第177条第2項第2号の災害応急・復旧費と感染症予防費の長からの付再議を認めず、経費の全額削除か減額をしたとき、その議決を不信任議決とみなせることになっているが、この際の議決は過半数で足りる。

議会と長が別個に公選される首長制の場合、議会の長への最大の制裁は弾劾であり、それを超えて失職させる不信任は議院内閣制の制度で本来はゆきすぎだが、この制度を採用する西欧諸国でも不信任による罷免は多く見られる。だが反対に、対抗措置として議会の解散まで行うところはない。わが国で、この制度を採用したことにより不合理な面が生ずることは避けられず、特に議会側は次回選挙での落選の可能性を恐れてよほどの場合でないと不信任議決にまで踏み切れないため、十分なチェック機能が果たせないという欠陥がある。

② 沿革

この制度は、旧制度下最後の昭和21年町村制改正で設けられたもので、それ以前はいずれの地方議会においても仮に不信任議決があっても効力はなく、また議会の解散権は府県知事や市町村長にもなくて内務大臣のみが有していた。もっとも、初めから内務大臣に解散命令権があった府県とは異なり、明治13年の区町村会法では、法に背く場合は府知事・県令が中止か解散を命ずるとして、その後町村制で内務大臣に変更されたのであった。

昭和21年の制度新設時の政府原案は、不信任議決があった場合に都道府県知事・市町村長は内務大臣に議会の解散請求ができるとし、不信任議決も再度の不信任議決もいずれも定数の3分の2以上の出席で3分の2以上の同意を要件としていたが、衆議院の審議でこれでは9分の4の少数で可決できるとの反対が出てGHQの同様な主張もあり4分の3以上と修正、また内務大臣の解散権は矛盾、長に認めよとの意見を入れてこれも修正された。だが、このため逆に4分の1で地位が保全できるという結果になってしまったといえる。

地方自治法は、これをそのまま踏襲したが、昭和25年の改正で、再議決は過半数に改められ、また「退職」となっていたため辞めず、強制できないところから直接請求せざるをえなかったので「失職」と変更した。以後改正はない。

③ 欧米の事例

長への不信任は、3分の2多数決のドイツを除きどこも過半数議決で、長に解散権はない。

まず、イギリスは全自治体が議員互選の長への不信任ができるが長に解散権はないし、カナダの一部の市も同様である。また、ドイツの場合も長に解散権はなく、解散権は日本の旧制度同様州の監査機関にある。イタリアでは市町村は議員の5分の2以上の署名で要求、全て過半数議決だが、公選の長に解散権はないものの市だけは同時に議会も解散という独特の制度を採っている。スペインでは県と市は議長が長を兼任しているが、長への不信任はできても長の解散権はない。スイスでは参事が公選で、知事や市長はその中から1年交代で選任されるが、議会に不信任の権限はなく、ただ一部の州と市では予算・会計案の否決で不信任の意思表示があったとされる。

提言 2

現行の不信任議決の要件は厳しすぎるので過半数議決かせめて3分の2多数決に引き下げ、必要なら議決に対する住民投票を実施するよう制度改正を要求する。

現行制度では、不信任議決は議員定数の3分の2以上が出席し4分の3以上の同意が必要、再議決の場合は過半数でよいとしているが、この現行要件は、実質4分の1を味方にしたら長が安泰ということになり不合理であり、長の側に刺激を与えるためにも同意を過半数かせめて3分の2まで引き下げるべきである。また、公選の長という点を考慮して慎重を期すならドイツの公選首長制を採る自治体に広く見られる住民等による決着も参考にしたらよい。そこでは、いずれも議会の過半数で提案、3分の2多数決で可決、さらに住民投票に掛けて過半数の賛成を要するが、賛成票は有権者総数の30%以上でなければならないとしている。

なお、この制度については、二元代表制そのものについての論議と関連して再検討の必要がある。まず、第1に、分権化の進行に合わせて、最近のイギリスの改革に見られるように、二元代表制以外の議院内閣制やシティマネージャー制度などの採用も自由に選択できるようにすることを検討する時期にきていると思われる。

(2) 再議

提言 1

再議は特に一般的付再議権の場合原案執行権を初め議会に対する長の優位性が強すぎるので全面的な再検討を要求する。

① 概説

長の付再議権は、地方自治法の第176条と177条に規定が置かれ、地方議会の議決に対す

る長の側からの再検討要求の仕組みとして機能している。この制度は、一般的付再議権（従来は一般的拒否権と呼ばれてきた）と特別的付再議権（同様に特別的拒否権）とに分けられる。

一般的付再議権は、一事不再議の原則の例外として条例と予算の議決についてのみ認められるが、実際には予算に関するものがほとんどである。付再議権の行使は、平成 14 年 11 件、15 年に 19 件とやや増えた。だが、実際にはもっと件数が多くなった可能性があるが、否決確実の場合は長は議案を撤回し、修正のおそれがあれば議案を出し直すのが一般的で、それでもなお再議に付すのは不信任を視野に入れていると見られる。

再議については、全般的に議会に対する長の優位性が強すぎるとの懸念が拭えず、町村議会活性化のためにもその是正が強く望まれる。ただし、中間報告でそれぞれについて沿革を含め詳細に論究したので、ここでは必要な限り再掲することと定める。

② 沿革

この制度は、旧憲法下で、本来政治の主体の官吏が、客体にすぎない住民の代表たる議会を信用せず、その行動の監督をし、予期しない方向へ進まないよう是正措置を確保したものであり、沿革をたどればその名残がなお強いことが理解できる。

一般的付再議権は、昭和 23 年の法改正で新設されたもので、他の付再議権と異なり当然町村制には存在しなかった。

提言 2

一般的付再議権については、再議決の特別多数決を単純多数決に改め、客観的妥当性を求め、両者の対立点を明確にして公聴会を開催し、住民投票を実施するよう制度改正を要求する。

① 概説

一般的付再議権は、地方自治法第 176 条第 1 項に規定され、一事不再議の原則の例外として条例と予算の議決についてのみ認められる。異議の内容に特段の定めや客観的基準がなく、議決に瑕疵がなくてもよいが、理由を示す必要があり、再議に付すのは条例・予算の全体だが審議対象は長の異議ある部分だけで、特定化する必要があり、否決された議案は対象とならない。再議後の再議決は同一内容についてだけであり、出席議員の 3 分の 2 以上の同意が必要であり、議長も議決に加われる。この再議決があった場合は、もはや審査請求の道はない。

一般的付再議権は、地方制度調査会の論議でも二元代表制下では必要との主張が有力で、

またその導入時に政府から提案理由でアメリカ合衆国の大統領制の拒否権を参考にしたとの説明があったが、明らかに同列には論じられない。アメリカの場合は、すべて議員立法で、年々おびただしい数の議案が提出されるが、多くは選挙区への利益誘導を目的とした目に余るもので、それが議員同士の連携で可決されたのを大統領が拒否権により葬り去ることになる。ずば抜けて多くの拒否権を発動したローズベルトは700を超えたが、両院の3分の2の特別多数決で乗り越えられたのはわずか数件にすぎなかった。これに対して日本の自治体では、議案はほとんどが長の提案であり、それが修正されたり、議員提案の議案が可決された場合、再議に付すわけで、アメリカとは事情が全く違う。日本では、非があるのは例えば不当に長い期間の債務負担行為の設定など往々にして長の提案の方であり、議員の側はそれを再議に付された場合、あえて特別多数決で葬るか、それとも放置して時間の経過で原案執行を長に許すか、苦渋の決断を迫られることになる。このような場合、長に有利な特別多数決は適当でなく、単純多数決に改めるべきで、それにより長に緊張感を持たせることにもなる。また、付再議は議決に瑕疵がなくとも可能で、長の意思や政治的判断という一方的認定に委ねられているが、これも長の立場の尊重しすぎで、認定にかなり問題があっても特別多数決で守られることになり、いまだし客観的基準の採用を考慮する必要があるが、少なくとも両者の対立点を明らかにしたうえでの公聴会の開催と住民投票による決着は必要である。さらに、議員提案の議案は否決されたら消滅するが、長の提出議案は否決されても残って再議に付されるという点で不公平ということができ、この点の是正も図られるべきである。

② 沿革

一般的付再議権は、昭和23年の法改正で新設されたもので、他の付再議権と異なり当然町村制には存在しなかった。旧制度では、古く明治14年の府県会規則改正で、府県会の議決が認可すべきでないときは内務大臣の指揮を請い、府知事・県令が再議に付すことができるとあったが、その当時の区町村会法にはこの規定はなく、府知事・県令の指揮下での議決執行停止権が規定されていただけだった。

昭和23年法改正で、第176条の第1項～第3項が追加・挿入されて、この制度が新設された。現行規定との相違点は、第1項の「収入支出予算」が「予算」となったこと、第2項後段に入っていた長の再議決後の手続規定が他の条文により統一的に整備されて削除されたことであった。この新設時の政府提案理由説明では、長は住民に対し直接責任を負い、その意思を行政に実現しなければならず、議会との意思疎隔の場合、議会には条例・予算の議決

で長の執行を制限できるが、長には違法議決・収支執行不能・義務費削減等限られた場合だけ消極的に抵抗できるにすぎず、対立均衡関係が破壊されるおそれがあるのでアメリカの大統領制を参酌して長に重要事項への拒否権を付与する必要があるとし、必要なし、特別多数決で長が絶対的なものになるとの反対を押し切ったのであった。

③ 欧米の事例

欧米では、二元代表制を採るアメリカの郡や市、イタリアの県などごく一部で長の拒否権は認められているが、付再議権はない。また、ドイツでは公選の長は拒否権でなく、法律違反の判断で異義申立・執行停止をし、州の監督機関に通知するだけとなっている。いずれにせよ、二元代表制下での付再議権は日本だけの制度であり、執行権優位の伝統に立脚した旧制度の名残といわざるをえない。

提言 3

特別的付再議権中瑕疵ある議決・選挙の場合の出訴に前置されている知事への審査の申立は廃止して議会と長との自主的解決に任せるよう制度改正を要求する。

① 概説

特別的付再議権は、町村制下で当初監督官庁の強制予算として出発したものを、その後その指揮の下で原案執行権など町村長優位の形で併存させたのであって、強制予算は敗戦後の改革で廃止されたが、付再議権の方は残り、昭和 31 年の法改正で権限踰越・法令違反等への知事や大臣への不服審査前置を復活させて今日に及んでいる。問題なのは、この不服前置と併せて、特に再議に付す場合の認定について特段の客観的基準があるわけではなく、長の一方的判断によっている点にあり、これによって議会の再議決後のこれまた長の側に有利な措置と相まって議会との均衡を欠いているといえる。

地方自治法では瑕疵ある議決・選挙、収支に関し執行不能の議決、義務費の削除・減額議決、非常災害対策感染予防費削除減額議決の 4 種を規定しているが、このうち問題があるのは瑕疵ある議決・選挙の場合であり、議会権限を縮小した昭和 31 年の法改正で、知事への審査の申立が出訴に前置されたため、他への影響を考慮すると知事相手の審査には躊躇することが多く、制度が十分に活用されていないので、これを元に戻して議会と長との自主的解決に任せるべきである。

この制度は、地方自治法第 176 条第 4 項に規定され、議決（長の権限に属する助役の任命議決など）か選挙（議員の失職・資格の決定など）が権限踰越もしくは法令・会議規則違反

と長が認定した場合、理由を示して再議に付すか再選挙を行わせるもので、なお再議決の場合には知事に審査を申し立て、その取消裁定に不服ならば議会も長も出訴できるとしている。

② 沿革

瑕疵ある議決・選挙に対する特別的付再議権は、町村制では、権限を超え、法律命令に背き、公衆の利益を害すると町村長が認めるとき、その意見によるか監督官庁の指揮により理由を示して執行を停止し再議させ、改めなければ府県参事会の裁決を求め、裁決に不服あれば行政裁判所に出訴できるとしていた。明治44年の改正で、付再議の対象に選挙と会議規則違反が加えられるとともに、再議に付しても否決される形勢が明らかだとか、再議に付せないなどの特別の理由がある場合には直接府県参事会に裁決が求められるようにし、また再議に付しても改めないときは郡長に処分が要請できるとした。昭和4年の改正では全文改正され、まず公益を害する部分は1か条を新設して収支に関し不相当とともにそちらに移され、客観性を確保するとの理由で公益を害すの文言の前に「明ニ」が冠せられた。また、特別の事情ある場合には直ちに府県参事会の裁決が求められ、執行停止は当然のこととして削除された。昭和18年の改正では、この府県参事会の裁決が手続き簡素化を理由に知事に改められたが、昭和21年改正では各但し書が削除されて直接知事への裁決請求は許されず、必ず再議に付することとなった。この民主的改革にあたり、政府は時代の変化に目をつぶって国益や行政救済の方法があることを理由に旧のままを提案したが、衆議院で、特別の理由は抽象的、民主性・自主性という改正の趣旨に反するなどの意見があり、各派共同提案により修正された。

地方自治法では、当初政府原案は、第176条第2項に再議決・再選挙で改まらないとき町村長の場合は知事の指揮を受けるとか、第3項に知事が取り消しできるとか、第4項にこれらについて高等裁判所に出訴できるといった規定が置かれ、また第177条にも害公益条項の存続、原案執行、内務大臣への訴願、義務的経費の削除・減額についての強制予算が（第248条）残されていたが、いずれもGHQの強い反対などで削除された。だが、昭和31年の法改正で、第5項の改正と6〜7項追加により旧制度時代の不服審査前置に戻されて今日に及んでいる。

(3) 専決処分

提言

第1次報告でも提言したとおり専決処分の安易な利用を排し、真にやむをえないものに限定

する措置を講ずる。

① 概説

長の専決処分については、地方自治法第 179 条と 180 条に規定が置かれ、何らかの理由で議会が開けず、議会の議決・決定すべき事件についてその実施が迫られている法定委任的専決処分と、事件が軽易で議会の議決により委任を受けている任意的専決処分とに分けて要件・手続きが示されている。町村でも、件数が年々増加の傾向にあり、年平均 7〜8 件になっている。これについては、第 1 次報告でも、特に要件の 99%を占めていた「暇なし」が、交通・通信手段の発達した時代には通用せず、先例・慣行を理由に安易に利用されすぎているので、長の判断基準をもっと客観的に明確にさせて真にやむをえないものに限定し、可能な限り急施事件として臨時会を招集すること、事後に不承認の場合効力に影響はなくても将来効を失わせ、再提案を義務付けることを提言した。

法第 179 条は、通常の議決・決定事件について、議会不成立、除斥等による定足数欠如、招集する暇なし、議決事件を議決せずの場合に専決でき、つぎの議会で報告し承認を求めなければならないと規定している。また、第 180 条は、議会の権限中軽易な事項で議会の議決により特に指定したものについて専決でき、つぎの議会で報告すると定めている。専決処分については、依然として第 1 次報告の提言が妥当するが、さらに若干の追加提言をしておきたい。

専決処分については、区町村会法以来の監督官庁による代理議決やその指揮下での行使は廃止され、町村長の自主性が確立しているが、議会の議決機関としての任務を制約するだけに問題も多い。

第 1 に、法定委任的専決処分の場合は、特にそのほとんどを占める議会を招集する暇なしの理由は、第 1 次報告も指摘したとおり濫用などの課題があり、引き続き改善を要する。もはや現状では通常の町村議会では緊急の場合即日臨時会開催も不可能ではなく、もともこの要件は自由裁量ではなく客観性が必要とされ、判断を誤れば違法として処分されるわけだから、この際この「招集の暇なし」の要件を削除すべきである。ただし、後述の通年議会の開催がもし可能となれば、専決処分の必要性は大幅に減ることが期待できよう。

第 2 に、法定委任的専決処分が不承認となった場合、第 1 次報告では将来効を失わせて改めて提案させる提言をしたが、内容が重要であれば町村長の辞職を求めるか不信任議決をすることも視野に入れてよい。

一方、任意的専決処分については、その要件の軽易かどうかの認定権は長ではなく議会にあり、恣意的ではないのに、先例等を理由に安易に流れ、結果として議会の責任放棄につながりかねないので、十分留意する必要がある。議会での承認は不要だが、せめて議案所管の委員会で事後審査を行ったらどうか。

② 沿革

専決処分は、明治 10 年代に自由民権で高揚する府県会が府知事・県令と対立し、しばしば議案を議定しなかったところから、同 14 年に府県会規則を改正して、府知事・県令が内務卿に具状・認可を得て再議に付さずに直ちに施行できることにしたのが始まりである。この規則は、翌 15 年さらに改正され、会期 30 日以内と制限されたのに対応して会期内に議了しないときの文言が挿入されるとともに、会議の論説が国の安寧を害し、法律規則を犯すとき、内務卿は府県会を停会し、開会までの間府知事・県令は内務卿の認可を得て予算を施行できることになった。同様の措置は区町村会法でも採られ、明治 17 年の全部改正で、府知事・県令は区町村会の議事が治安を害し法に背くと認めるときは停止・解散・改選できる、開会・改選までの間区・戸長は経費の支出徴収方法を定め府知事・県令の認可を得て施行できる、議員が選挙をせず、議員が招集に応じず、議定議案を議定せず、会期内に議了しないときも同様とした。

市制は、市会ではなく市参事会を招集する暇がないときの市長の専決処分を定めたが、町村制は、町村会が除斥で定数欠如、議決事件を議決せず、内務大臣による解散で改選までの間、郡参事会の代議決だけを認めた。専決処分が認められたのは明治 44 年の改正で、まず町村会不成立・除斥で定数欠如、議決事件議決せず、決定事件決定しない場合、町村長は郡長の指揮を請い処置できるとし、次回の町村会での報告が求められた。つぎに、議決・決定事件が臨時急施を要し、町村会不成立か招集の暇がない場合、町村長は専決してやはり次回の会議での報告が求められた。なお、決定事件の処置と専決処分については訴願か訴訟が提起できた。このうち、専決処分については郡長の指揮を待っているのは町村に不利を招き住民の福祉を阻害するので認めるが、議決期間の権限を奪い、執行機関の権限とするものなので、濫用は議決機関を無視し弊害が広く及ぶので適用は最も深思考慮を要すると解説されていた。昭和 4 年の改正では、新設された条文で町村会の権限に属する事項の一部はその議決により町村長が専決処分できることになった。昭和 21 年の改正では専決処分については衆議院の修正で報告だけでなく承認も必要となり、このとき政府は従来どおり報告のみにとどめる原案

を提出したが、報告だけでは議決機関を無視、議会の回数も増えて専決処分自体が不要との意見が出され、政府は議会が不信任議決で対抗でき、緊急事態への対応措置として必要と答弁していた。

地方自治法は、第 179 条、180 条ともに制定時に前述のとおりの規定を設け、その後改正は行われていない。ただし、制定時にはともに政府原案に対してGHQから是正要求が出て修正が加えられた。第 179 条については、原案に依然として知事の指揮を請いの文言を入れていたのをGHQが削除を要求、政府は拒否したが、衆議院で議論が集中、削除となり、貴族院も了承した。一方、第 180 条については、GHQは原案段階で議会の議決による委任による専決処分の廃止を要求したが、政府は原案どおりに提出、GHQの再要求で衆議院では各派共同修正により委任によるを削除、さらに貴族院では軽易な事件に限定し、報告を求める修正を行った。

(4) 議会招集権

提言

中間報告でも主張したとおり議会の招集権は議長に移すよう要求する。

① 概況

地方議会の招集権は、地方自治法第 101 条第 1 項により長にあり、また議員定数の 4 分の 1 以上が付議事件を示して招集を請求した場合には長は臨時会を招集しなければならないとしている。二元代表制を採るなかで、なぜ招集権が長にだけあって議会の議長にないのか、本来は議長にあるべきではないかというのがここでの焦点である。第 28 次地方制度調査会の答申は、年来の 3 議長会の要望に若干応える形で、長と議会の関係や長が事実上議案の大半を提案している実態を踏まえて議長に招集請求権を付与し、長にはその請求に対し一定期間に招集するという改正案を提示したが、これでは不十分である。

三新法に影響を与えたフランスやスペインのように、基礎的自治体の議会の議長が長を兼ねる場合と違い、二元代表制で執行部と並立する議会の招集権が長にあるというのは不合理で、町村議会の議長たちも経験上多くが疑問を抱いている。そこで、ここでは地方議会の招集権は定例会・臨時会を問わずすべて議長に移すことを求める。長が自らに不利な場合、議会の招集に応じないし、極端な場合定例会も招集せず、すべて専決処分まで乗り切ることも可能となるからである。

② 沿革

現在は地方議会すべてに共通の制度となっているが、沿革的には各レベルで異なった扱いがされ、しかもそれぞれ制度改正に合わせて二転三転してきた。

府県では、府県会規則から府県制に掛けて一貫して府知事県令・府県知事に府県会の招集権があったが、議員の招集請求権はずっと認められず、昭和4年の府県制改正で議案発案権を認めたのと整合性をとって初めて定数の3分の1以上の請求を条件に認められた。

また、郡会の方は郡制により郡長に招集権があるのは同じだが、郡会議員の招集請求権は当初3分の1以上の請求を条件に認めたものの明治32年郡制改正で削除された。

だが、市会は、まずその前身ともいべき区会においては区長が議長で招集権を有していたものの、区長に故障あるときは議員中よりその代理が選ばれていた。ついで、市制では、当初議員中より選ばれた議長に招集権があり、議員の4分の1以上による招集請求権も認められたが、明治44年の改正で、市会の活動は開会中にのみ認められるべきで閉会中の議長の招集行為は不当、また市長が議案の準備・発案をし、市の行政を常時掌理する地位にあるとの理由により招集権は市長に移し、議員の招集請求権の要件も3分の1以上に引き上げられた。

これに対して、町村会は市会よりも自治権が弱く、三新法時期は戸長が議長を務めて招集権を有し、戸長に故障ある場合の代理者を議員中より選んだが、続く町村制では当初議長に招集権が付与されたものの町村長が議長を務め、町村長に故障あれば議員ではなく助役が代理となった。ところが、明治44年の町村制改正で、招集権は町村長に移され、その代わりに町村長に故障ある場合には議員中より代理者が選ばれることになり、また議員の招集請求権の要件は、市会とともに町村会に発案権あるものだけに限られ、3分の1以上に引き上げられた。ただし、この招集請求権は、昭和4年の改正で、予算を除く一切の事件に拡充されたが、昭和21年の改正で定例会と臨時会が区別されたのに合わせて臨時会だけに限られた。このような沿革の延長線上で、二元代表制を採用した時点でも長の議会招集権は手つかずのまま地方自治法に引き継がれることになった。そして地方自治法で一本化されてからも条文の改正はない。

③ 欧米の事例

欧米の自治体の議会についての招集権の所在はまちまちだが、法定か議会もしくは議長が有する事例が多く、一方長に招集権があるのは議長が長を兼ねる場合がほとんどで、公選の長が議会から独立している日本のような場合の長の招集権は皆無であり、日本の現行制度は

極めて異常といわざるをえない。

まず、法定は、アメリカでは法規によるのは州と一部の郡、憲章によるのは一部の市、カナダでも法規によるのは州と一部の市・町、憲章によるのはトロント市(議会にもあり)、ドイツの一部の郡、イタリアの県、スイスの州・市(ドイツ語圏)である。

つぎに、議会が招集権を有するのはアメリカの一部の郡とニューヨーク市・町・村、イギリスの全ての自治体、カナダのトロント市、スウェーデンの全自治体、フランスの州は臨時会のみ、スイスの州・市(フランス語圏)である。

また、議長に招集権があるうち、定例会はドイツの一部の郡、フランスの州と県、イタリアの全自治体、スペインの全自治体、臨時会のみはアメリカの郡と町、イギリスの県・郡・町、カナダの州、スウェーデンの広域自治体である。

さらに、議長が長の場合は法定か憲章による招集が多いが、それ以外ではオーストラリアの自治体、ドイツの一部の郡と市の全て、フランスの市町村であった。

一方、長(執行部)に招集権があるうち、定例会についてはカナダの州が総督代理、オーストラリアの自治体が市支配人、ドイツの一部の郡が郡長(臨時会は内閣幹部)・一部の市が内閣幹部、また臨時会についてはアメリカの州が知事、一部の郡の郡長と市が市長・村が村長、イギリスの市は市長(議員)、カナダのトロント市の市長(議員の請求成立を受けて)、ドイツが一部の郡の郡長と内閣幹部か郡委員会、一部の市が内閣と市支配人、スウェーデンが全て執行委員会(議長=行政長)、フランスが州と県は常務委員会、市は市長、イタリアの市が市長、スイスの州・市(フランス語圏)が理事会か参事会となっていた。

なお、議員の議会招集請求権については別段問題はないが、日本の議員4分の1以上に対して欧米はまちまちで、最多の3分の2以上がアメリカの州、スウェーデンのコミューン、過半数がアメリカの郡・一部の市・村、カナダの全て、3分の1以上がドイツの一部の郡、スウェーデンの広域自治体、フランスの州と県、スイスの州(ドイツ語圏)、10分の3がスイスの州(フランス語圏)、日本と同じ4分の1以上がドイツの一部の郡と市の全て、スペインの全て、5分の1以上がイタリアの市、125分の20がスイスの市(ドイツ語圏)、10分の1以上がイタリアの州と県、5人以上がアメリカのニューヨーク市、イギリスの市と郡、2人以上がアメリカの町と村、イギリスの町、オーストラリアの自治体となっていた。

2 住民投票制度

提言

住民投票制度についてはその効用を評価し、その問題点を十分考慮に入れて議会活動の補完として活用を図る。

住民投票は、本来小規模自治体に適した直接民主制の最も重要な制度だが、自治体の構成員たる住民の人口が著しく増えるにつれて住民により選挙される議会を中心とした間接民主制へ移行せざるをえなくなる。スイスの東側のドイツ語圏とそれに隣接するロマンシュ語圏では長い歴史と伝統を有する直接民主制が採られており、ただ大きい都市になると議会制が支配的になるが、後者の場合でも直接民主制の基盤は残されている。このような直接民主制は、アメリカ合衆国の北東部ニューイングランド地方の小規模自治体にも遍在し、やはり大きい都市だけが議会中心の間接民主主義を採用しているが、ここでもその根底に直接民主主義の精神が流れていることを誇りにしている。この点が、最初から議会制を採用していた日本のような国との基本的違いといえる。

構成員全員が討議に参加し、最終的に住民投票で決するのが直接民主主義の基本ルールだが、それが物理的に不可能となったとき、それに代わる次善策として登場してくるのが議会制であるが、ここでは構成員と同質性を有するとともに、その代表として構成員に代わって一定のルールに従って自治体の重要課題を討議・決定できる「選良」が必要となる。だが、構成員と選良は別人格であるから、ときを経るにつれて両者の意思に疎隔が生ずるのは避けられない。このため、ふだんの住民による議会への監視と時期を限っての選び直しが必要となる。

このように、住民投票を決め手とする直接民主制は、本来議会制とは相互排他的な関係にあるわけだが、ただ議会が住民との遊離を避けるために住民投票などの直接民主制的手段により是正措置を講ずることは、スイスやアメリカの例から見ても必要かつ可能である。だが、二元代表制下での長には、議会との関係のような延長もしくは対抗関係はなく、それどころか長が住民投票を採用するのは、それと代替もしくは対抗関係にある議会制を否定することになる。

したがって、かつて地方分権推進委員会が、当時議会が消極的で市町村合併が進まないのに業を煮やして、合併に賛成の長が反対する議会を抑え込むためにその発議を住民投票によってできるように提案したのは、二元代表制の一方の基本的機関である議会の存在そのもの

を否定するもので、反民主的と断ぜざるをえない。しかも、討論の場であり、審議を尽くして一定の結論に到達する議会と違って、住民投票には討論の場の保障がなく、一発勝負で、ムードや世論操作に支配されやすい危険性も多分にあるからなおさらである。

政府は、従来消極的というよりはむしろ否定的だった住民投票を、この市町村合併を初めその施策の浸透を図るために活用する方向に転じていたが、新潟県の巻原発の立地や徳島県の吉野川可動堰の建設の可否に住民投票で相次いでノーの判定が下され、挫折したところから再び消極的になった観がある。このようなご都合主義がまかり通るのは、日本の代議制が直接民主制の経験がなかったことを示しており、その活用には慎重な姿勢が望まれることを意味している。

ただし、第1次報告でも指摘したように、重要な問題で住民の意向が真っ二つに割れ、反対派の反発を恐れて議会が結論を出しかねている場合や、議会と住民全体の意向とが大きく食い違っていると想定される場合など、異常事態に限って議会が住民投票に掛けてその意向を確認する手段としては有効であり、分権が一層進めばそのような必要性も増加するであろう。だがそのためには、前提として、議会で討議した内容を詳細に提示し、対象事項についての認識を深めてもらい、さらに単なる説明会ではなくできれば住民を交えた討論の場を設定するなど十分な準備を経て投票を行うべきである。

最近、町村でも、住民投票条例を制定してその常設化を図るところが増える傾向にあり、平成16年初めには126町村、5%が条例を持ち、その9割が合併を対象にしていたが、まちむらづくりを対象とするものも若干あった。この場合、投票の結果がそのまま町村の決定になる結果拘束型は、長と議会の最終決定権を侵すもので適当ではなく、実際にも住民の意向を計るための諮問型になっていて、こちらが望ましい。また、一部に住民投票の法定化を主張する向きもあるが、住民投票は議会の制度と運営に不十分な点があればそれを補完するものであって、その要請は町村ごとに異なるから、全国画一の制度を規定する法律よりは町村ごとに必要に応じて必要な内容を盛り込んだ条例によるのが望ましい。

② 欧米の事例

欧米でも認めているところと認めていないところがある。認めているところでは、オーストラリアの自治体では選挙区の創出・廃止、市長の選出方法の変更、議員定数の増減・議員の選出方法の変更などで住民投票を実施する。また、ドイツは多様で、郡ごとに人口規模に応じて請求の署名人の数が決められ、郡によっては郡民全体に関わる組織の設置・拡大・廃

止、郡の境界変更に対象を限り、可決には過半数のほか有権者総数の10%から30%以上の賛成を要するとしており、可決後3か月以内に対応を義務付けているところもある。スウェーデンの広域自治体は有権者総数の5%以上の署名により議会が実施を決定、イタリアは州が4万人以上、市が9,000人以上の請求、スペインの市は実施は国に依頼、スイスは州が1万人以上、市が4,000人以上の請求としている。

一方、認めていないのはドイツの一部の郡、フランスの全自治体、イタリアの県、スペインの州と県である。

Ⅲ 議会運営上の活性化方策

すでに指摘したように、活性化のためには多くの法令上の改正が必要ではあるが、百年河清を待つわけにはいかず、これらの改正がなくても現状の制度の枠内で対応可能な方策を積極的に展開する必要がある。また、考えようによっては、法制度に制約されないだけにそれぞれの議会の自由な取組みの余地が拡大されるし、とりわけ町村議会はおしなべて小規模で小回りが利くだけに、議会の運営の仕方の改善に努め、住民の議会への関心と理解を深め、その参加を促進する工夫を凝らすべきである。

1 議会と長の関係

(1) 議案提出権

提言

議員による条例を初め議案の提出を大いに活発化させる。

① 概説

議案提出権は、地方自治法第 112 条と第 149 条第 1 号とにより、原則として議員と長の両方にあるが、例外的にどちらかに専属するものもある。また、住民も法第 12 条第 1 項により条例の制定改廃の直接請求権を有する。

地方自治法第 112 条は、第 1 項で予算以外の議案の提案権を規定し、第 2 項で提案には議員の定数の 12 分の 1 の賛成を要するとし、第 3 項で文書で行うことを要件としている。一方、第 149 条は、長の当該自治体の担当事務を例示し、その第 1 号で議会の議決を経るべき事件についての提案を規定している。さらに、法第 12 条は、地方税その他の金銭徴収関係を除く条例の制定改廃についての直接請求権を住民に認めているが、第 74 条の第 1 項で有権者総数の 50 分の 1 以上の連署を要件としている。

町村議会での議員による条例提案の拡充策として、議員自身の政策調査・立案能力の向上が先決条件となる。このために、本報告ではさまざまな提案を行っているが、初めから地方議会には無理な注文でチェック機能だけに特化すべきだという悲観論は採らない。

一方、その点とも関連して、長の提案権を規定した第 149 条第 1 号を削除したらどうかという大胆な意見もあるが、これは現行地方自治制度の根幹にかかわる大問題で、検討の余地はあるものの実現の可能性はまずない。ただし、二元代表制を採る以上議事機関と執行機関とを峻別して、アメリカの連邦のように議員への提案依頼はともかく、直接の執行部からの提案は認めないということは、制度的にありうる。ただ、現状では、町村の事務も旧制度の

時代と異なり複雑膨大化しており、町村議会がそれらの事務を網羅するにはかなり大きな陣容を必要とし、現実的でない。

つぎに、わが国では旧制度以来一貫して否定されてきたが、アメリカで見られるような予算とのセットで条例案を提出できるようにしたらどうかという提案もある。これは、予算の計画性を損ない、腐敗につながるという懸念が拭えないが、予算関連の条例は不可といいながら、今回の大合併にも特例債という大盤振舞いを伴う合併関連の住民投票条例などが相次いで制定されている。むしろ、条例の合理性・実効性を確保し、提案に責任を持たせるためにも検討されてよいであろう。

さらに、条例の直接請求の対象から地方税等金銭関係条例が除外されているが、アメリカのカリフォルニア州の有名な提案 13 号に見るように、これらの条例こそが住民にとって最も重要であり、除外規定の削除も検討が必要になるであろう。そうなると、町村にとって財政的に一層厳しい状況となることが心配されようが、住民にそのような行動を起こさせないだけの質の高い町村政の実現に努力すればよい。

② 沿革

ここでは、3 種の提案権のうち長と議員について個別に沿革をたどることにする。まず、議員の提案権は、旧制度ではすべての地方議会は大正デモクラシーの影響を受けた昭和 4 年の改正まで、前述の会議規則や傍聴人取締規則を除いて認められなかった。したがって、新事項の発案はもとより原案の趣旨に反する修正も長の発案権への侵害とされ、議決しても再議か取消となった。これに対して、議会が意思決定機関である以上自ら提出権ありとする有力な反対論も見られたが、昭和 4 年の町村制改正で他のレベルの議会とともに歳入出予算以外の議案提出権が認められ、ただし議員 3 人以上から文書で発案が要件とされた。地方自治法は、これらを踏襲したが、発案議員の数に制限はなく、1 人でも可能であった。この数については、発案の制限を意図して、昭和 31 年改正で 8 分の 1 以上と枠がはめられたが、第 1 次地方（町村）議会活性化研究会を含む地方議会関係団体から引下げ要望が出て、平成 11 年改正で 12 分の 1 に引き下げられた。

つぎに、長の提案権については、町村制は当初町村長の担当事務の概目を示し、町村会の議事の準備と議決の執行とを挙げていた。明治 44 年の改正では前には併せて規定していた再議等を他に独立させ、議決事件の発案と執行だけに整理した。これが地方自治法に引き継がれた。

③ 欧米の事例

議員の議案提案は、認めていないのはフランスの州と県だけだし、またイギリスとオーストラリアが自治体に条例制定権がなく全て国の法律に依拠しているほかは、アメリカ・カナダ・イタリア・スペイン・スイスは議員の議案提出も多く、一方スウェーデンは政党からの提案が全てで、ドイツも政党議員団からの提案が活発である。これに比べると日本では地方はもとより国も質量ともに貧弱といわざるをえず、もっと活発にする努力が望まれる。

(2) 予算を伴う議案

提言

予算を伴う議案についての議会の発案権は弾力的に考え活発化させる。

議会と長の関係でいま一つ問題になるのが、予算を伴う議案の扱いである。これについては、議会の発案権は、予算の場合よりもっと弾力的に考えるべきであろう。法第 222 条第 1 項には、長が新たに予算を伴う発案をする場合、必要な予算上の措置が的確に講じられるまでは提出してはならないとされているが、議員にはこのような制限はなく、行政実例でこの趣旨の尊重をうたっているにすぎない。したがって、議員提案の場合は、拘束されないし、また仮に拘束されるおそれがあっても、款項に 1 円でも計上してあればその増額修正は可能となる。

また、予算を伴う議案の提出が許されなくなれば、特例債を伴う市町村合併の議員提案は認められないことになろうし、マスタープランの議決により関連条例が議決されて予算措置を講ずることもできなくなる。だが反対に、採択された請願・陳情についてすべて実現せよとなると、予算の分捕り合戦が起こるので、採択は予算との兼合いで慎重にならざるをえなくなろう。

(3) 付属機関等への参画

提言

長の指揮下にある各種審議会等付属機関への議員の委員としての参加は極力控え、法定参加もその必要性を見直して不要なものは廃止を求める。

議会と長の対立・並立を前提とする二元代表制の下では、長の指揮下にある各種審議会等付属機関に議員が委員として参加する慣行があるが問題であり、原則としてやめるべきで、第 1 次報告でもそのように提言した。長の側から見れば、議案提出に先立って議員の了解を取り付けられ、無難であり、議員の側にも個人としての限界から情報・資料の入手が容易と

の意識がある。だが、これにより議案の審議に遠慮が働き、修正等の提案がしにくくなるのは否めず、現状ではすでに3割の町村で、法定参加以外は取りやめ、また県の町村議長会で徹底を図っている例も見られる。情報・資料の入手は、参加した議員だけでなく全員により共有されるためには、町村長に本会議で報告を求める方がよい。

それと関連して、法定参加についても全面的に見直し、必要最小限まで縮小を図るべきある。早く実施されていたものには、二元代表制の前提に余り考慮を払わずに制度化されたものもあるだろうし、時代の変化に合わなくなったものもありそうだからである。

(4) 執行権への不当な関与

提言

議会本来の機能に専念し、伝統的な執行権への不当な関与の慣行を厳しく慎む。

議会と長の関係において、日本の自治体では、これまでの経緯から議会・議員の側に強く自制を促さなければならない慣行がある。明治の初め以来、国とその指揮下にある長が、権力の主体として、自治体全体のために政策・予算の実質的決定権を有し、一方議会は帝国議会さえ立法権は持たず立法への協賛権だけであり、まして地方議会は、権力の客体としての住民の代表として、税を負担する見返りに許された限定付きの議案への形式的議決権だけしか認められなかった。このため、地方議員の役割は、前述の議会の根源的3機能を担うことにはなく、地元住民のための部分的な利益誘導にあり、そのために本来は執行部の役割である土木事業などのカ所付け、執行部人事、ときには汚職にまで発展しかねない各種契約への介入などに力を入れなければならなかった。住民の議員への評価は、全体の代表としての議員でなく、地元への利益誘導の実績で行われてきたからである。こうして、やるべきことはやらず、やってはならないことをやる、あるいは議会が決めて行政が執行するという建前とは逆に行政が決めて議会が執行するということになり、それに有利な議長や土木委員などの役職の奪い合いや執行部との馴合いも生まれ、ひいては執行部へのチェック機能が阻害されるに至った。

主権在民の日本国憲法とそれに基づく地方自治法の施行により、国民＝住民は権力の主体に変わり、これまでの状況は180度転換するはずであったが、同時に行政機能の拡大強化の時代を迎え、議会の権能が大きく制約されたため、従来の傾向は改まらなかった。だが、ようやく本格的な地方自治確立に向かう分権時代を迎えて、議会は全体への奉仕者として本来の3機能に集中して自制すべき点は厳しく戒め、また住民にもその点での自覚を求める必要

があらう。

2 討議の活発化

(1) 本会議

1) 本会議の種類・回数・会期

提言

定例会の回数制限撤廃を受け、臨時会を廃止して定例会に一本化するか、通年開催として必要に応じて本会議を開催するかなどについて検討する。

① 概説

地方議会の本会議については、地方自治法第 102 条第 1 項で定例会と臨時会の 2 種とし、第 2 項では定例会を最近まで 4 回以内と制限していたがこの制限は外されて弾力的に運用できるようになり、第 3 項では臨時会は事件を限って開けるとし、会期・延長・開閉は議会の議決事項と規定している。また第 119 条では会期中に議決に至らなかった事件は後会に継続しない旨定めている。ともあれ、この制限撤廃により地方議会の権限圧迫の象徴が消えたことは喜ばしい。

定例会の回数制限の撤廃により、まず臨時会をなくして定例会を増やしたらどうかとの提案が出ている。これは、自主性自律性向上の意義はあるが、現状のままで別段支障はないとの反対意見もあり、長所短所をさらに具体例に即して比較検討すべきであろう。

つぎに、町村議会を通年開催とし、必要に応じて本会議を開くという提案もある。これは世界の趨勢に見合っており、定例会・臨時会の区別も不要となり、招集権の帰属をめぐる問題も解決するという利点を指摘する。だが、反面、定例会の節目がなくなり、緊張感が失われるとか、他に職を持つ議員の場合夜間開催しか応じられないのではないとか、さらには議員の処遇・報酬・年金、あるいは対応する職員の増員や処遇どうするかといった理由からの慎重論もあり、これも長短の比較検討を要する。

② 沿革

三新法以来の沿革をたどると、これらについては地方自治法で統一されるまで地方議会のレベルごとに多様で、しかも二転三転していた。町村会は、まず区町村会法では通常会と臨時会に分けられ、通常会は年 1 回（一部 2 回もあった）開催時期はまちまちだった。ついで、町村制では会議の区別はなくなり、必要あるつど開け、会期も自由だったが、明治 44 年の町村制改正で会期を定めることになり、延長はできないと解されていた。だが、昭和 4 年の町

村制改正で、市会とともに会期の延長が何度でもできるようになり、昭和 21 年の町村制改正で現行法と同じく定例会と臨時会が区別され、ただし定例会は年 6 回以上、会期・延長・開閉も会議規則中に規定されることになった。この間、市会は、昭和 18 年の改正で、政争により「万年市会」と呼ばれる長期の会期を阻止するために、通常会は 20 日、臨時会は 5 日の会期が定められた点だけが町村会と異なる。一方、府県会の方は市町村会とかなり異なる歩みを見せた。まず、府県会規則では、通常会は年 1 回 3 月開催、臨時会は議案限定としたが、自由民権の激しい抵抗で通常会は 100 日、150 日と長引いたため、明治 15 年の改正で通常会は年 1 回 30 日以内、延会は認めず、臨時会は 7 日以内と制限され、府県制もそれを踏襲、ただし延会だけは昭和 4 年の府県制改正で 3 日だけ認めた。

③ 欧米の事例

欧米では日本と全く異なる様相が見受けられ、国によってまちまちだが、一般に回数が多く、ただし会期は 1 日が大半である。これは、大体議案を自前で提出するので簡素であり、審議に時間が掛からず、開催時間も夜間 1 回 3 時間程度が多い。まず、週 1 回以上開催はアメリカ・カナダ・スペイン・スイスなどの州だが、市ではイタリアが県とともに週 1 回、スイスも市(ドイツ語圏)・州 1 回となっている。つぎに、月に 1~2 回は、アメリカの郡・市町村、イギリスの市と郡、カナダの市町村、オーストラリアの自治体、ドイツの市の半数(他も年 7~8 回)、フランスの市(建前は年 4 回)、スペインの県・市、スイスの市(フランス語圏)などである。

日本の場合、分権の進行で自前の条例づくりになったときどこまで議案を簡素化できるかがカギとなり、またそれにより夜間開会も現在の一般質問程度でなく議案審議が 1 回 3 時間ぐらいで可能かどうかにかかってくる。さらに、臨時会を残す場合でも、緊急質問だけでなく一般質問もできるようにする必要がある。

2) 議場の型

提言

本会議の討論活発化のために議場の型を対面式に改装するなどの工夫を一層促進する。

本会議の討議を活発化させるために、第 1 次報告では、地方自治法施行後に建て替えられた現存町村庁舎について、議員が長に対して質疑や討論を行う場合、執行部を背にして同僚議員の方を向いて発言しているのは不自然で、セレモニー化を強めているから対面式に改めるよう提言した。これを受けて、特に定数削減で余った議席を活用して発言台とするなどの

工夫を凝らしたところが増えてきている。イギリス型の国会議場では、与党と野党とが向き合って座り、横にいる議長の司会の下で自席に着いたままじっくりと討論を進められるような対面式が採用されているが、日本の国会ではフランス型の半円形に議席が配置され、討論の際は壇上に上って議員に向き合い、執行部を背に発言する方式を採ってきていて、地方議会もこれに従ってきた。これでは議員同士の討論はもとより執行部との討論にも不自然で、まして議員数の著しく少ない町村議会ではイギリス型の議場の方が適しているといえる。したがって、今後もいろいろ工夫を凝らしながらこのような改良を一層進めるべきであろう。

3) 質問・質疑

提言

本会議の討論活発化のために一問一答方式の採用・議長の発言許可の弾力的運用・本会議での意見表明規制の撤廃、議員同士の討論1回の制限撤廃、長の議員への質疑・反問や議員対長の討論の禁止解除などをさらに促進する。

第1次報告では、町村議会活性化の一方策として、質疑・討論の活発化のため、本会議での一般質問を含めて一括質疑・一括答弁、質疑は原則3回までの制限に代わり委員会同様の一問一答方式への切替え、議長の発言許可の弾力的運用、本会議での意見表明規制の撤廃、議員同士の討論1回の制限撤廃、長の議員への質疑・反問や議員対長の討論の禁止解除などを提案した。これらの制約は、無制限では議事妨害の可能性、議長の裁量による不公平な扱いのおそれ、長すぎて他の議員の反発を招く、議員同士の討論の回数を増やせば感情的になったり誹謗中傷にわたったりしかねないといった、どちらかというとも議場秩序維持を強く意識しすぎたもので、その後一問一答方式の採用だけは、町村議会では一般質問で26%、議案質疑で16%まで増えたもののなお少なく、依然として活性化阻害要因として前回の提案の方向での改善が望まれる。実地調査の結果では3回以上の質疑の必要性はないし、必要とあれば議長も弾力的に運用していて、一部では関連質問も認められているから問題はないとの回答が多かったが、中身の濃い質問であればもっと多くの回数が必要となるはずであり、今後議員提案の議案が増えるとなればなおさらである。また、議場での討論は、本来議論を重ねるなかから誰もが次善策として満足できる妥協点を見出すことに価値があるはずだから、1回だけのいっばなしを「討論」と呼ぶ慣行は改められるべきであろう。さらに、旧制度時代のように議員相互の自由討議を本会議で実施せよとの提案についても検討を要する。

欧米では、一般に1回の会議の日程が短いため発言回数も時間も一般に日本よりは少ない

が、例外としてスウェーデンの自治体のように発言は議場の秩序を乱さない限り議長は打ち切れないというところもある。また、全てに設問しなかったため一問一答方式採用はフランスの州とスペインの市だけだった。

4) 政策討議

提言

議案審議・質疑討論全ての面で政策討議を活発化させる。

議会本来の任務である政策形成・審議に資するため、議案審議・質疑討論の全ての面で政策討議を活発化させることが何よりも必要であり、そのための運営改善を図らなければならない。例えば、市議会のなかに別個に定例会で議事終了後年1回政策議会を開き各常任委員会別に執行部と討論を交わしているところがあるが、大いに参考にすべきであろう。ただし、この議会は傍聴者の数が他市町村に比べて毎回格段に多く、傍聴者を引きつけられるだけの質の高い中身の濃い討論が行われていることを示唆している。このような理想的な状況をつくり出すには各議員のふだんの研鑽が不可欠であることはいままでもない。

議会での政策討議の活発化のためには、政党・会派の形成は決定的な役割を果たすが、日本の地方議会、特に町村議会はこれまで政策形成とはおよそ縁遠い存在であったことから政党化はほとんど見られない。これに対して西欧では、イギリス・ドイツ・スウェーデン・スペインは市町村まで完全に政党化が進み、議員の全員かほとんどが政党员であり、選挙制度も政党候補者名簿への投票や比例代表制が採られ、また政党助成や政党議員団からの議案提出・多数党による議会運営などが行われている。一方、アメリカではニューヨーク市など表向きは全員無所属だが実質上選挙は各選挙区定数一杯の連記制を採り、51人中1選挙区3人の共和党を除き残り全員が民主党に占められている。今後、日本で町村議会もこのような政党化が進むかどうかは予断を許さないが、政策形成への関与が大きくなるにつれて、個々の政策ごとかあるいは恒久的かは別として少なくとも議会内会派の形成は不可避となろう。

5) 先例・慣例

提言1

先例・慣例のマニュアル化を進め、その定期的検証と改訂を実施する。

各町村議会には、それぞれ長年の運営をとおして積み重ねてきた先例や慣例が存在する。これらの多くは、永続性を必要とする組織として、長期の安定性、議員の行動に当たっての指針としての予測可能性、あるいは対等同格の議員にとって不可欠の平等性などを確保する

観点から、今後も尊重されるべきだが、他面その活用いかんでは新たな議会改革・活性化を阻害する方向で作用するおそれもある。したがって、まず必要不可欠な先例・慣例については、他のレベルの議会では普及している先例集・慣例集を活字にしてマニュアルとして議員に配付し、特に新人議員に一日も早く議会運営に慣れられるよう配慮すべきである。

提言 2

法令や条例に抵触のおそれがある先例・慣例は、必要性の有無を確認し、不要なものは廃止、必要なものは合法化の工夫をする。

先例や慣例のなかには、法令や条例と抵触する違法と思われるものも見受けられる。例えば、議案提案に先立っての全員協議会での事前説明会などは、旧町村会時代の名残ともいえるべき事前協議になりかねず、明らかに現行法下では許されないから、ほとんどの地方議会では昭和 30 年ごろまでに廃止されていた。また、そのような違法性とは無関係だが、議会の招集権が長にあってもこの方が慣れているからよいか、予算等は年度別を採るのに、議会の開催回数は暦年にしていて、年度別の方が便利でも変えられないとか、先例・慣例にこだわる姿勢が強い。そのほか、改善・改革した方がよいと思われる提案に対しても同様である。

提言 3

議会運営に際しては先例・慣例が改革・活性化の妨害にならないよう配慮する。

先例・慣例の最大の問題点は、議会運営に際して改革・活性化の妨害になりかねないことで、そのようなことにならないように配慮するのが望ましい。そのためには、常にチャレンジ精神を堅持し、新たな試行錯誤を大胆に繰り返す積極性が不可欠となる。

6) 会議規則

提言

会議規則についてはそれぞれに必要なと思われる改廃を加えてその弾力性を強める。

各町村議会には、会議規則があるが、これは標準会議規則に依拠しており、会議の運営に大きな役割を果たしてきたことはいうまでもない。ただその結果、全国画一の運営となり、分権時代に必要な多様化を阻害するおそれも否定できない。標準的規則によるおよそ会議としての基本は尊重しつつも、新たな改革を反映した運営に心掛けるべきで、そのためには必ずしもそこからの逸脱を恐れてはならない。この点は先例・慣例と同様である。

ところで、従来会議規則と委員会条例とが併存し、本則の本会議は規則なのに、その内部機関にすぎない委員会の方が規則より上位の条例によっていることについて逆ではないかと

の疑念が表明されていたが、この点については中間報告で問題がないことを詳しく説明したので繰り返さないことにする。

(2) 委員会

1) 常任委員会

提言 1

制限の撤廃を受けて常任委員会の数を増やし、委員の複数就任を進める。

① 概説

常任委員会制度を採用した地方自治法下の地方議会においては、委員会はその根幹をなす。地方自治法第 109 条は、常任委員会について条例設置（第 1 項）、1 人 1 個・任期中在任（第 2 項）、事務調査、議案・陳情等審査（第 3 項）、公聴会（第 4 項）、参考人（第 5 項）、閉会中の付議事件審査（第 6 項）の規定を置いている。ただし、第 2 項は削除され、この制限はなくなることになった。また、第 111 条は、これら 3 か条のほか委員会についての必要事項は条例で定めるとの規定を置いている。

ところで、委員会制度、とりわけ常任委員会制度については、町村議会の現状とも絡んでこれまでもさまざまな批判や改革意見が示され、検討すべき課題も少なくない。まず何よりも、1 人 1 委員会の制約が外れるので、常任委員会の増と相まって 1 委員会ごとの委員数も増やせて専門性を高めることもできるし、委員数が少ないため 1 人でも欠席すると正副委員長のほか 2〜3 人しかいないという会議の態をなさない状態も解消できよう。また、これまで常任委員会への分割付託か特別委員会設置によってきた予算審査について、国会同様に常設の予算常任委員会に任せてより充実した審議をすることも可能になろう。特別委員会では議決したら終わりとなるが、常設の常任委員会ならばその後の予算の執行や契約締結の状況などへのチェック機能も働き、所管事務調査として実地調査も可能になる。ただし、その場合、決算特別委員会や他の常任委員会との競合を回避する配慮が必要となろう。そのほか、特別委員会の数を減らせるとか、本来は望ましくない議長の委員会所属もやめられるといった効用も考えられる。ただし、常任委員会の数が多くなると、事務局の職員が 2〜3 人という現状では、同時開催ができず、記録も取れないとか、執行部の対応も大変であるといったデメリットの指摘がある。

② 沿革

委員会制度は、地方自治法により創設されたものであり、本会議中心の読会制を採ってい

た旧町村制にはもちろん規定はない。ただ、当初は府県会で制定された会議規則により設けられた委員会で議案の予備審査が行われ、さらに昭和4年の改正で委員会の事前審査が義務付けられるとともに市町村会会議規則の準則が示されて付託された議案の調査・修正が可能となっていた。

地方自治法は、当初委員の任期を議員在任の4年と想定したが、翌昭和23年の改正で条例による特別の定めで短縮が可能となり、31年改正ではそれまで制限のなかった委員会の数を町村は4個までと限定、このため事務の部門ごとの設置という規定を削除するとともに、1人1委員会制を採用した。このため、町村では定数の激減もあって、大半が3もしくは2委員会となり、全議員による1委員会や常任委員会を持たないところも出てきた。その後、常任委員会の数の制限は平成12年の法改正で削除されたが、事実上増やすことは不可能の状態にあった。ただ、複数所属の禁止がなくなり、状況はやや好転すると思われる。

提言2

議長の委員就任をやめる。

常任委員会については、つぎに議長を常任委員会所属からできるだけ外す必要がある。建前上は公正中立を保つためにいずれの委員会にも属すべきでないとされているが、町村議会では定数が少ないため、議長の8割が入っている。議長としての役割よりも議員としての比重が大きいからといわれているが、決して好ましいことではなく、それに議長は職権でいずれの委員会にも随時出席可能なのだから必要性もない。また、議員数が少ないという根拠は、1人1委員会の制約が外れて解消する。

提言3

委員会にもその要請に応じて執行機関の長の出席や資料提供を義務付ける法的措置を講ずるよう要求する。

これも各委員会共通の課題だが、本会議だけでなく委員会にも、その要請に応じて執行機関の長の出席や資料提供を義務付ける法的措置を講ずるべきである。そうでないと、拒否された場合審査に支障を来し、十分な対応ができないおそれがあるからである。

提言4

委員長への表決権付与について検討する。

これも各委員会共通の課題だが、委員長への表決権付与について検討を要する。現行制度では、本会議での議長の表決権は通常の過半数議決では認められていないが、特別多数議決

のときだけは認められている。委員会では、特別多数議決はないが、本会議と委員会での表決に関する整合性を図る必要性がないかどうかである。

提言 5

所属外委員会での議員の平等参加への改善策を講ずる。

これも各委員会共通の課題だが、町村議会の場合、一般に党派的な会派制を採っていないため、個々の議員には所属外の委員会での審議状況が伝わらないという欠陥があり、1人1委員会の制約が外れるためかなり改善はされるものの、なお1人1党の場合など引き続きその改善策が求められる。ただし、この欠陥を克服するための方策はすでにいろいろ試みられており、情報交換により参考にすべきである。その一つは、委員外議員の傍聴許可で、進んだところでは表決には加われないが、自由な発言も許している。また、これと似た形が連合審査の活用で、やはり主たる委員会の委員以外は表決権がない。そこで、会議規則にはないが、合同調査の方法で平等に表決権を与えているところもある。ともあれ、事務事業の相互関連の深まるなかで縦割りの弊害を解消して総合性を発揮する必要性はますます高まろう。

提言 6

委員会の所管事務調査の改善を図る。

これも各委員会共通の課題だが、委員会の所管事務調査の改善が図られるべきである。この制度の長所は、書面審査だけでなく実地調査が行えるところにあり、とりわけ今後重要性の増す議会の政策調査・立案能力の強化に重要な役割を果たすことが期待される。沿革的には、旧町村制は、当初町村会に書面だけの調査しか認めなかったが、明治44年改正で実地調査が認められた。だが、昭和18年改正で戦時期の簡素化を理由に再び書面だけに限定、その後21年改正では実地調査権は新設の監査委員に付与されたが、地方自治法で委員会制が採用されて委員会が実地調査を含む所管事務調査を実施できるようになった。

ただ、この制度が閉会中の海外視察に利用され、なかに問題となる事例もあつたりしたところから誤解を受けているが、分権時代に議会の調査・立案機能を強化するためには有効に活用される必要がある。ところで、この調査には、本会議の議決で委員会に権限が付与され、その調査結果を本会議で報告が義務けられているものと、委員会独自の判断で委員派遣を実施して報告を要しないものがあるが、後者についても報告をまとめて具体的な改善策・対応策を本会議で提言するところが町村議会でも7割に達している。これからはすべてきちんとした報告に委員自身を取りまとめ、本会議で報告し、議員全体の共有する情報にすると

もに、それにより議会報を通じて住民への情報提供にも役立てるべきである。

提言 7

各委員会は原則公開としてその条件整備を進める。

委員会、とりわけ常任委員会の公開は、時代の趨勢であるにもかかわらず、傍聴は委員長の許可要件となっているため、なお町村議会では半数にとどまっているが、委員会の審査の質を高めるためにも原則公開として必要な条件整備を至急進める。また、すでに一部で試みられている有線放送やインターネット中継などの利用、会議録の公開にも積極的に取り組むべきである。それと関連して、事務局体制の不備もあって今のところ記録作成のための要点筆記にとどまる委員会の会議録を、本会議並みに整えるのは無理としてももう少し詳しいものにする必要がある。さらに、後述するようにアメリカの地方議会では当たり前といわれる議会審議への住民の参加を、実験的に行ってみるところが出るのを期待したい。

2) 特別委員会

提言

常任委員会の制限撤廃に応じて特別委員会のあり方を再検討する。

地方自治法第 110 条は、特別委員会について議会の選任・付議事件審査中在任を除き常任委員会同様の条文を置いている。

特別委員会の制度上の問題として、常任委員会の 1 人 1 委員会の就任制限撤廃が実現すれば、それとの絡みで特別委員会のあり方も変える必要が生じよう。特別委員会は、本来の使われ方以外に、常任委員会の数の制限があってそれをカバーするために設置される事例も見受けられたが、この制限は撤廃されたものの定数削減の影響で常任委員会への振替えは進んでいない。だが、就任制限撤廃により常任委員会の数が増やせれば、特別委員会は、議員の資格決定・懲罰などの準司法的事項のほか、特別の専門調査で時間を掛けなければならないものとか審査事項が 2 以上の常任委員会にまたがるものだけに限定できよう。

3) 議会運営委員会

提言

議長の委員就任をやめる。

地方自治法第 109 条の 2（平成 3 年法改正で挿入）は、議会運営委員会について 109 条同様の条文のほか議会運営、会議規則・委員会条例、議長の諮問事項の 3 項目の調査について規定している。

議会運営委員会の制度上の問題として、議長の構成員としての参加も、別段法定するには及ばないが、自発的に遠慮すべきである。現状では、常任委員会と異なり全体としては1割に満たないが、議会運営委員会の場合は法定の所掌事務の一つに議長の諮問事項があつて議長の参加には疑問が残り、運営上も権威付けとなつて影響が大きく、活性化の妨げになることが懸念されるからである。また、町村議会の場合は、議会運営委員会は、ほとんど会派が存在しないためその代表による構成が採れず、正副常任委員長などが委員となっているため、本会議に諮る前の違法な事前審査になりかねないおそれがあり、通常最大会派から議長が選出される他のレベルの地方議会と違って議長と議会運営委員会が対立する事例さえ見受けられ、議会運営委員会設置の趣旨に逆行することのないよう留意する必要がある。

4) 読会制

提言

議員数の激減に対応して委員会中心の運営から読会制への切替えを検討する。

第1次報告でも示唆したとおり、少なくとも常任委員会制度の必要性について検討の余地があろう。まして、当時から見るとさらに大きく減つて、議員定数はどこも最低限に近づいていて、なかには委員会制度を採らなくなったところもわずかながら出てきている状況にある。常任委員会制度は、本来アメリカでおびただしい数に上る議員立法を専門的に迅速に処理するために生まれたものであり、せいぜい十数人の町村議会ではじっくりと議案を審議するには本会議で読会を重ねる方が優れているといえる。

(3) 全員協議会

提言 1

一層の公開透明性を進めるなかでその活用を図る。

中間報告では、全員協議会は法的な根拠のない事実上の会議で、議長により招集され、町村議会においてもその必要性は大きいと指摘されてきたことを挙げ、その3通りの性格について全国町村議会議長会編集の図書『議員必携』を引用してあり方を示唆した。必要性の①としては、本会議の審議過程で議員相互や執行部との意見調整により議事の円滑な進行を図る点を挙げ、ただし一般的に非公開で質疑や意見が会議録に記載されないため密室協議の批判を受けやすく、その点の改善が望まれるとしたが、町村議会においてはすでに4分の1が傍聴や会議録公開を認めている点も紹介した。必要性の②は、議会自体の人事・行事・運営・活動についての協議、懸案の上程が予想される場合の議会内部の意見調

整のためのもので、常任委員会の縦割りの弊害を薄めるとか、委員しか知らない議会運営委員会の結果を議員全員に報告して本会議に臨むといった効用があり、別段問題はないとした。だが、弊害があるのは町村長が行財政上の重要問題について意見聴取をする場合で、議案上程がないため本会議では議題にできず、ときには開発行政など対外折衝に関連して秘密を要するものもあるが、問題なのは提案予定の案件について事前協議的説明を行う場合であるとし、これは本会議中心の読会制を採っていた旧町村制の時代の名残で、議会と長が並立する現行二元代表制の原理にもとり、また本会議の審議を形骸化・セレモニー化させる原因ともなっているので、厳に慎むべきであろうと警告した。

提言 2

必要に応じて公務災害補償の適用など準公的機関としての扱いを考慮する。

町村議会で要望の強いのが全員協議会の準公的機関としての扱いである。その法的根拠のない事実上の制度としての性格から、仮に事故があっても原則として公務災害の補償はなく、矛盾を感じている議員は少なくない。確かに、本来議会内部の意見調整の制度として出発したもので、正式の会議ではないし、また公的機関として位置付けることは却ってその弾力的運営を阻害するおそれはあるが、しかしやはり本来は純然たる私的機関にすぎない政党に対して広く公的助成が行われるようになってきている現状と対比すれば、公務災害補償の適用なども認められてよい。問題は、どのように性格づけるかに掛かっているが、専門家の意見を徴しながら至急解決の道を探るべきであろう。

3 住民参加

(1) 直接請求による議案提出

提言

住民からの直接請求による議案提出の活発化を促進するため、有権者の年齢や必要署名数の引下げなどを検討する。

① 概説

住民の条例直接請求権については、議会の解散等とともに昭和 21 年の第 1 次地方制度改革で新設されたが、この時点では町村会の議決を要する規則も対象に含まれていた。だが、地方自治法では、これらの規則のほとんどが条例事項となったことや規則の制定が原則として長の専権となったこともあって規則を対象から外した。さらに、その翌年の昭和 23 年改正では、当時反税闘争が活発だったことから、GHQ の意向もあって前述のとおり金銭関係の

条例を請求の対象から除外する改正が行われたのであった。

条例の直接請求の要件は、有権者の 50 分の 1 以上の署名であり、町村では事例は極めて少ないが、有権者の年齢や必要署名数の引下げなどを検討し、直接請求による議案提出の活発化を促進すべきであろう。

② 欧米の事例

住民に直接請求権を認めているのは、アメリカの郡(一部修正案も)と一部の市(一部修正案も)・村、カナダの全自治体(町は職員・企業にも)、ドイツの大半の郡と市、イタリアの市、スイスの全自治体である。

一方、要件のうち年齢については、欧米は選挙権・被選挙権同様満 18 歳が一般的だが、ドイツの一部の郡は 14 歳以上、一部の市は 16 歳以上、イタリアの県も 16 歳以上となっている。また、署名人の数については、ドイツは郡・市ごとに人口に応じて%か人数に差を設けているが 1%から 5%まで多様であり、イタリアは州でも 5,000 人以上、市は 2,000 人以上とハードルが低く、県は 16 歳以上で住民か地域での業務に携わる人としている。さらに、スイスは住民発議は全て住民投票に掛け、可決したのものも一定数の署名で再度住民投票が可能となっている(回避のため緊急条項付帯可能)。

これに対して、直接請求を認めないのは、オーストラリアの自治体、ドイツの一部の郡、フランスの全自治体、スペインの県である。

(2) 公聴会・参考人制度

提言

公聴会を全議案について本会議で開催することを検討し、当面参考人制度の活用を促進する。

① 概説

公聴会の制度は、地方自治法制定時にアメリカ連邦議会に倣って導入されたもので、アメリカとカナダの地方議会でも広く活用されている。法第 109 条第 4 項は、常任委員会が予算その他重要な議案・陳情等について開き、利害関係者・学識経験者から意見を聴けるようにしたが、特別委員会(第 110 条第 4 項)やその後追認された議会運営委員会(第 109 条の 2 第 4 項)でも開ける。公聴会の対象は、広範囲だが議決対象に限られ、開催は公平委員の罷免など法律・条例で義務付けられた以外は委員会の権限であり、公述人の範囲も法の規定は「真に」利害関係を有する者としてはいるがそれほど厳密でなく一般住民や案件に関心を有する者なら誰でもよいと解されている。

だが、厳密な権力分立によって立法部と執行部が完全に分立するアメリカ連邦議会では執行部・議会・民間人の接触する唯一の機会として広く活用されているし、地方議会でも全議案についての本会議での開催を義務付けているのに対して、こちらの公聴会は開催手続きが面倒でほとんど利用されなかったところから、平成3年の法改正で第109条に第5項が新設され、すでに活用されていたもっと簡便な参考人制度が追認された。

手続きの面倒な公聴会制度は簡便な制度に改めて全議案について前置を義務付けるとともに、当面それに代わる参考人制度は、住民との接触によるその時々全体の意向や動向の把握、学識経験者からの専門的知識や情報の入手という両面において、これからの期待される議会の機能の強化に大いに役立つと思われるので、さらに有効な活用を図るべきである。また、この両制度は、従来委員会限り有効と見なされ、第1次報告では本会議でも活用できるような法律改正を要望したが、別段動きはなかった。だが、定数の極端な削減で少数化した町村議会では委員会でなく本会議中心の運営に切り替えられる傾向もあり、法的措置がなくても禁止されているわけでないから、本会議でもその活用を工夫するのが望ましい。

第1次報告でもその積極的な活用を提言したが、こちらの方は平成14・15両年約5%の町村議会で開催され、議案のほか請願・陳情の提出者を呼ぶなどに使われていた。

② 欧米の事例

欧米で公聴会を活用しているのはアメリカ・カナダだけだが、特にアメリカでは本会議の公聴会に諮らなければ原則として法案審議ができないことになっており(一部の市では省略も可能)、しかもアメリカは後述の本会議や委員会の審議への住民の参加自由とセットされている。また、アメリカでは郡と市の各一部は委員会でも公聴会を開き、大都市では市長も別々に実施する。一方、カナダでは全ての自治体が議会制を採るが、本会議と委員会の両方で公聴会を開催している。これらの国では、議案の発想が住民を出発点にしており、その意向をよりよく把握するには公聴会の制度は不可欠である。日本でも、これらを参考に公聴会をもっと気安く参加できるものに改善し、その必置を検討すべきである。

(3) 討議参加・発言時間設定

提言1

住民が議会の本会議や委員会に出席し、議員と協力して議案を審議したり、自由に質問・発言したりできる体制を整備する。

① 概説

中間報告でも住民自身が議会との交流や審議に直接参加できる場の工夫を提案したが、日本には公聴会・参考人以外これまでこのような制度は存在しなかった。これに対して、欧米ではさまざまな形で住民の議会への直接参加の試みが見られ、大いに参考にすべきである。

欧米の事例

欧米では、まず広く住民の議会での発言時間設定が見られる。アメリカの郡では夜間3時間程度の本会議に合計30分・1人3～5分、一部の市でも本会議30分、町でも本会議最終に質問時間を設定している。イギリスの町では本会議で質問が許され、カナダのトロント市では委員会冒頭に1人5分、町でも委員会でも1人5分発言が許される。ドイツは多様で、本会議冒頭30分質問・提案を認める郡・市、本会議30分質疑応答を認める市、会議後半質問・提案を認める郡、1議題15分・1グループ3人までの市、委員会冒頭30分の市、外国人代表委員の質問を許す郡などがある。

提言2

住民に議会各委員会委員への就任を認めたり、委員会に出席して討議に参加できる制度改革を検討すべきである。

① 概説

今日の住民は、学識経験者や住民の意向の代弁者として町村政に寄与できる能力を十分備えている者も少なくなく、現に執行部は審議会その他への参加を広く求め、活用している。議会も、その委員会の委員に住民の就任を求め、あるいは討議への参加を認めても決して問題はない。

② 欧米の事例

ドイツの郡や市では委員会に専門家や一般市民の参加を求め、またその場合委員の半数以下にとどめている市もある。

一方、委員会の審議への住民参加を認めているのはアメリカの町、カナダのトロント市と町、ドイツは郡・市で有識者や関係者の出席、スウェーデンのコミューンの関係者出席などがある。

(4) 傍聴

提言

伝統的な傍聴人取締の発想を改める法改正に合わせて、条例を改正し、その奨励の姿勢を明確にする。

① 概況

現行法の取締りに重点を置いた規定が近く改められるのに合わせて、公開される議会の各種会議を傍聴する住民の権利を最大限に尊重し、もっといかに傍聴人を増やすかに力点を移してそのなかに秩序維持の規定を位置付けるよう、現在の条例を全面的に改正すべきである。各町村の規則も、その趣旨に添って改正し、少なくとも「取締」の文言を残しているところは即刻削除する必要がある。

議会の傍聴は、議員を選挙した住民の当然の権利であり、活性化の観点からも大いに奨励されるべきで、現に従来認められなかった委員会や全員協議会の傍聴を認める町村議会も多くなっている。ところが、地方自治法第 130 条は、旧制度から引き継いだ議場の秩序維持の観点からの取締りだけしか規定しておらず、それに基づき傍聴人取締規則が作られ、主権者である住民を「取り締まる」条例が議場の入口に麗々しく掲げられたりしていた。住民の指摘があってもなかなか条例は改められず、早いところでようやく昭和 50 年代半ばに「取締」の文言が削除されるようになった。

② 沿革

傍聴人取締規定は、日本で議会が発足して間もなくの三新法の時期から設けられ、府県会規則は明治 11 年、区町村会法も 13 年の制定当初から、当時は議員も傍聴人も区別なく、秩序を乱せば場外に退去を命じ、強暴な者は警察官に処分を要求できるとした。アメリカの開拓者たちが仕事を終えて夜広場に集まり、これら衆人環視のうちにヤジなどが飛び交うなかで議会が持たれたのとは違い、自由民権高揚のなかで議場は「神聖」と称して服装や所持品まで細かく規制した伝統が、その後長い歴史を経て地方自治法にもそのまま引き継がれたのであった。

町村制は、議長の一般的権限として、議員に対しては議場の秩序を保持するとのみ規定しただけだったが、傍聴人については、公然と賛否を表明する者・喧噪を起こす者には退去させることができるとした。2 年後に制定された府県制では議場掛として警察官を配置したのとは対照的だった。明治 44 年の改正では、現行法のように、議場の秩序維持とは別に、傍聴人が公然と可否を表し、喧噪にわたり、その他会議を妨害するときは、議長が制止し、聞かなければ退場を命じ、必要なら警察官の処分を求められると規定、さらに町村会は傍聴人取締規則の制定を義務付けられたが、以後改正はなかった。地方自治法は、ほぼこの規定を踏襲したが、ただし町村会が制定するとあったのを議長に改めた。

(5) 付属機関設置制限撤廃

提言 1

地方議会の付属機関設置制限は撤廃を要求する。

① 概説

従来、長には地方自治法第 138 条の 4 の第 3 項で、条例により自由に各種付属機関の設置が認められてきたが、議会についてはこのような条文がない。議会は多様な幅広い問題を審議する議事機関なので、特定問題を審議する付属機関は必要ないというのがその理由であり、このため設置が禁止されているとする解釈が一般的で、最近の控訴審の判例も法定の 3 種の委員会以外認められないとしている。

だが、法に別段禁止規定が置かれているわけでもなく、議会独自の情報公開審査会などが事実上設置されている例も増えており、特に町村議会は議員数が少なく、政策形成や行政監督の分野で学識経験者や住民の協力が不可欠なので、むしろ積極的に付属機関の活用を図るべきである。また、時代の要請に応じて、独立性の強いオンブズマン（オンブズパーソン）を置くなどの措置が必要になってくることが考えられるが、情報公開審査会同様現状では長の付属機関とせざるをえない。だが、その要請される第三者的機能という点から見れば、長はもちろん議会からも独立した機関にする必要があり、スウェーデンやデンマーク、イギリスのオンブズマンのように議会設置が望ましい。このような独立的機関をも含めて、議会の付属機関を設置するに当たり、上述の判例のような狭い解釈が通用するなら法改正も必要だが、その場合でも、法定設置となると列記されたもの以外は認められず、運用に弾力性を欠くおそれがあるので、条例で設置できるようにする必要がある。

なお、第 28 次地方制度調査会の答申により、個別具体の事件について議会が学識経験者等複数の者の合議による調査・報告が可能になる法改正が予定され、これが実現すれば議会の付属機関設置が可能になると期待される。

② 欧米の事例

欧米では、直接の設問がなかったため回答は限られるが、若干諮問機関の具体例が提示された。アメリカの町では議会の付属機関として環境・公衆衛生・基地局・障害者・高齢者の 5 委員会があり、10～15 人のボランティアで運営され、場合により議員も個人で参加し、また村の議会でも企画・地域設定不服審査・水統制・保全・レクリエーション・審判・景観・水辺・総括の 9 委員会があった。カナダではトロント市議会が監査・予算・任用・ストライ

キング(議会への助言機関)の4委員会を有し、町の議会にもカナダデー(建国記念日)、メインストリート、美術館、公共図書館、劇場、フレデリック・ホースマン・ギャラリー、アート・ギャラリー、文化遺産、相談、保全、民族関係の10委員会があつて議員1-2人と市民ボランティア6-8人(専門分野別)、それに担当職員が加わつて運営している。さらに、ドイツのバート・テルツ市議会は都市開発戦略、交通、伝統的宗教行事(毎年開催)、文化・姉妹都市関係、青年議会、消防、公営企業監査、貯蓄組合監査会の8委員会を持っていた。

提言2

地方自治法第204条の2に規定の法律もしくはそれに基づく条例設置以外は委員の給与等を支給できないとする制限は撤廃すべきである。

議会の附属機関設置の際、特に障害となるいま一つの要素は、地方自治法第204条の2に規定された法律もしくはそれに基づく条例で設置されたもの以外には委員の給与等の支給ができないという制限である。これは、当時まで続いていた議会その他の公金の支出濫用に歯止めを掛けるために昭和31年の改正で挿入されたものだが、住民の監視の目も厳しく、そのような濫用はできなくなった今日では、附属機関を設置しても報酬を支払えないという足かせになっているのでその撤廃を提案したい。

(6) 住民参加の促進

1) 会議録の迅速な公開

提言1

議会会議録の迅速な公開に努める。

① 概説

地方自治法第123条は、議長が事務局長・書記長(書記)に会議録を調製させ、会議の次第・出席議員の氏名を記載させ(第1項)、議長と2人以上の議員が署名し(第2項)、会議録の写を添えて会議の結果を長に報告する(第3項)と規定している。

会議録は、会議の状況を明らかにし、争いがある場合の公文書・証拠書類となる。様式は法定されていないが、経過・内容等詳細に記載させ、かつては摘録だったが現在では全文記録が普通であり、秘密会の議事、取消を命じた発言も原本には記載される。作成に不備があり、記載が不明確でも会議の結果は左右されず、署名人は誤りがあれば訂正を求め、応じなければ署名を拒否でき、署名を欠いても有効で、完全な証拠力がなくても公文書として成立、ただし議事等の効力要件とはならない。

特に、執行機関には地方自治法第 121 条により原則として議会への出席権がないので、会議の結果の報告は必要性が大きく、できる限り速やかに報告することを要する。特に、条例の制定改廃と予算の議決は議長は 3 日以内に長に送付しなければならない。

会議録の閲覧は、会議の公開の原則の一つである会議録の公開の原則に基づくもので、閲覧請求は特段の事由がない限り拒めないが、閲覧に供するのは原本でなくてもよく、副本には秘密会・取消部分の記載がなくてもよい。

平成 17 年現在で、全文記録調製が 98.9%、うち速記法の 20 町村以外はテープ録音、調製の業者委託が全体の 4 分の 3 だったが、要点記録（摘録）が 18 町村あった。また、議員や関係者への配布が 762 議会、半分弱、うち公共施設にまで閲覧用に配布が 352 議会、残りは配布せずとなっていた。会議録調製をめぐるっては、特に作成日数が掛かりすぎるとの批判が強いが、全国平均で 1 定例会当たり 48.6 日だった。

ところで、会議録をめぐる一番の課題は、調製に時間が掛かりすぎるとして、特に活発な活動をしていて議会にも関心を寄せている住民団体などからもっと早く閲覧できるようにして欲しいとの要望が出ていること等にいかに応えるかである。速記からテープ録音に変わり、テープ起こしも 4 分の 3 が業者委託となっているが、残りは手薄な事務局職員が片手間に作業していること、起こされた粗原稿について執行部のチェックを受けて調製する必要があること、人名・地名などの固有名詞のチェックや特に方言が多いときに時間が掛かることなどが遅れる理由である。それも、本会議の議論が余りなく、ほとんど事務局の用意した下書きによる議長の口述どおり議事が進み、異議なしで終わるようならテープ起こしも簡単だが、発言が活発だとそうはいかず、これからの議会に活性化が期待されるとなるとそれだけ余計手間が掛かるのは避けられそうにない。特に、事務局職員数は町村の人口 5 万人を超えるところでも事務局長以下専任が 4 人なのに、東京の特別区では人口 4 万人でも 14 人という大きい格差があるので、何よりもまず職員の増員が強く望まれる。

閲覧を急ぐ住民の側から、テープの段階での閲覧要求が出ることもあり、まだ正式の会議録でないことを理由に断ってはいるが、別段禁止されてはおらず、議長の判断で可能であり、今後どう対処するか検討を要する。また、それと関連して、逆に会議録の原本の閲覧要求が出ることもあるが、これは発言の取消部分が見え隠しになっており、閲覧に供する必要はないが、これも透明性を高める観点から一応検討しておくべきであろう。

② 沿革

会議録が最初に出てくるのは町村制制定時であり、町村会は書記に議事録を製して、議決・選挙の顛末、出席議員の氏名を記録させ、会議の末に朗読して議長と2名以上の議員が署名すると規定していた。当時は、議長でなく「町村会」が作成を命じ、また会議録ではなく「議事録」と呼び、簡単な要旨だけを記した摘録であった。このときの市制では、議事録の謄写か原書により市長に報告するとしていたが、町村会は町村長が議長であったのでその必要はなかった。明治44年の町村制全面改正により、今度は町村会ではなく議長（町村長）が、書記に議事録ではなく会議録を調製して会議の顛末・出席議員の氏名の記載を命ずると改められた。その後、大正15年の改正では、市に準ずる特例の大きい町村に、町村長の議長とは別個に議長を置けるようになったので、市制に準じて議長から町村長に会議録を添えて会議の結果を報告することになった。さらに、昭和21年の改正では、町村に議長が別個に置けるようになり、従来どおりの小規模町村以外は議長が会議録の写を添えて町村長に報告することにした。

地方自治法は、第123条にほぼ現行どおりの規定を置いたほか、所轄行政庁にも実情を把握して政策立案の参考にする必要があるとの理由で、第3項に市町村は知事にも報告せねばならなくなったが、この項は昭和44年改正で、行政の簡素合理化を理由に削除された。

ちなみに、欧米では閉会后2〜3日で会議録を公開する例なども見られるが、かなりの数の臨時職員を使ったり、あるいは会議自体が短時間だったりするので一概に比較はできない。

提言2

会議録のペーパーレス化も検討する。

現代的な課題ともいえるべきものに、生中継やDVD、CDなどの扱いの問題がある。生放送では、例えば、発言の取消しがあった際にその場で取り消さないとその機会を失うという欠陥があり、対応は難しいが対策を考えておく必要がある。一方、このペーパーレスがうたわれる時代に、相変わらず明治以来の紙に活字の原本だけしか認められないのか、例えばCDに署名だけ貼り付けておいたらどうかという意見もあり、これも発言の取消の扱いなどに難点があるものの、法律改正ではなくても会議規則の段階で検討してみてもよいであろう。

2) 議会広報・CATV

提言1

議会広報の一層の充実を図る。

議会活動についての情報を提供することによって住民に議会と町村政への関心を深めても

らい、その協力を引き出すために、議会広報は必要不可欠で、その媒体もビデオやケーブルTV、ホームページなどの活用にまで広がっているが、印刷媒体の議会報は依然として重要である。確かに日進月歩のITやケーブルTVの速報性には及ばないが、これらが後に残らず見直しが利かないのに対して、広報紙は何度でも読み返せるし、編集に当たり熟考を重ねているのでそれだけ中身の濃いものになっている。

ただし、媒体の多様化のなかで広報紙が果たす役割を十分検討して、住民の期待に応えられる質の高いものにしていく必要はある。平成17年7月現在、議会報を単独で発行している町村は81.4%、行政広報に掲載が12.8%、未発行が5.9%となっていた。単独発行のところで編集を議員単独でが約3分の1、議会事務局と共同でが3分の2、事務局だけが2%弱、編集担当議員への費用弁償ありがほぼ半数であった。議員単独の場合も、特別委員会を正式に設置したり、議長が正副常任委員長を編集委員に指名したり、各常任委員会から1名ずつの議員が任意に集まり無報酬で当たったり、多様である。議員が編集に携わる理由は、町村の場合事務局が手薄というほか、政治絡みの問題や執行部との関係を扱うことなどが挙げられ、また議員の方が歯切れがよくて面白いとの声もある。発行回数は定例会開催に合わせて年4回が普通だが、なかには執行部に対抗して毎月1回というところも2〜3見受けられ、議会事務局職員のOBに編集を依頼したりしている。

中身については、町村議会は8ページ建て、16ページ建てとページ数も多く、他のレベルの議会よりも充実していると評価され、全国コンクールも最近はレイアウトだけでなく内容も審査対象にして質の向上が図られてきた。第1次報告でも、編集体制については政治問題を扱うなどの理由から、編集委員会の位置付けを明確にするため単独条例や特別委員会の設置を提言、学識経験者や住民の参加を求めて政治的対立の未然防止、親しみやすい内容の実現に役立て、また内容については議員活動を通じての町村政の情報の提供、お知らせ広報の域を脱して考えさせる広報への挑戦、回数増による全員協議会や委員会の調査・行政視察の掲載を要望したが、今回はそれらに加えてその会期に議会が取り組んだ課題について編集委員相互の討議を経て要約した解説とか、他の先進事例の紹介なども盛り込んだらよい。

提言2

議会広報に新しいメディアの活用を図る。

議会報以外にも最近では議会単独あるいは執行部との共同でホームページを開設したり、議会の審議模様をケーブルTVで放映したりする町村も増えてきている。設備や要員などの制

約はあろうが、可能な限りこれらの新しいメディアの活用を促進すべきである。

3) 請願・陳情の処理

提言 1

請願・陳情の審査は本会議即決を避けて原則委員会付託とする。

請願・陳情の本会議即決の場合、あらかじめ議会運営委員会に諮ってふるい分けをしているところが多く、各正副常任委員長が構成員のための便法と思われるが、どうしても内容審査をせざるをえず、事前審査になる危険性があり、また実質審査をしないのは提出者にも失礼なので、原則委員会付託とすべきである。

平成 16 年の実績では、請願の本会議即決が約 2 割、常任委員会付託は 4 分の 3 強、残りは議会運営委員会、特別委員会だったが、陳情は本会議即決 1 割 2 分、常任委員会付託が 4 割 5 分と、かなりの差が見られた。

また、採択件数は、請願が平成 16 年は 7 割強だったが、陳情は 4 割強とかなり少なく、不採択は請願が 1 割強、陳情は 1 割弱と少なく、その他の扱いで陳情の件数が多いのは、審査抜き資料配付のみと継続審議とであった。この資料配付のみの扱いは、会議規則の第 95 条で議長が認めればできるようになっており、昭和 60 年前後に正体不明の団体から内容が自治体とは無関係の陳情が大量に送り付けられたことがあって議長権限でふるい、以後請願とは異なる扱いをしてもよいことにした結果である。

提言 2

請願の提出を制限する一部の会議規則の規定には違憲の疑いもあるので是正する。

請願は、1628 年の有名なイギリスの権利請願に見るように、参政権が制限され、言論の自由が確立されず、人権の司法的救済が不十分だった時代には極めて重要な民意の反映、司法的救済の手段であったが、近代的民主制度が発達するにつれてその役割は低下したといわれる。請願権は、自然人以外の法人も外国人も住所の有無にかかわらず何人も行使でき、請願事項も議会の権限以外公的なものの一切に及び、ただ司法権の独立から裁判の内容変更や係争中の裁判事件については認められない。議員の紹介は文書でなされなければならないが、その人数、賛意の必要性については通常解釈運用には大いに疑問がある。まず人数は一人でよいのに会議規則に二人以上と書いてある場合は請願の本来の趣旨に反する。ただし、実際に二人以上が紹介議員になるのは差し支えない。

また、賛意が必要とされ、実際にも一旦紹介議員になりながら趣旨に反対だったと取り消

し、紹介議員の要らない陳情に切り替える例もたまに見られるが、憲法にも請願法にも紹介議員の規定はなく、地方自治法の趣旨は専門家の議員が処理するのが適切ということから一応手を通せというにすぎず、これを要件とするのはそれこそ憲法違反の疑いがあるといつてよい。

請願と陳情は、住民が何らかの公的な要望があったとき自治体にその実現を要請するもので、制度的には両者は一応区別されているが、実質的にはほぼ同じように審査・処理されている。請願は、日本国憲法第 16 条に、国民が損害救済、公務員罷免、法律・命令・規則の制定改廃その他の事項について平穩に請願する権利を有し、請願したことによりいかなる差別待遇も受けないことをうたっているのを大前提に、地方自治法第 124 条で議会への請願は議員の紹介を要し、第 125 条で議会は採択した請願は執行部の適当な処理機関に送付・処理の経過と結果の報告を請求できるとしている。

旧制度時代には、地方制度には請願の規定が全くなく、ただ大日本帝国憲法第 30 条に「臣民」は相当の敬礼を守り別に定める規程により請願ができること、また第 50 条に衆議院貴族院の両院は「臣民」から呈出された請願書を受けられることが決められ、ただしこの規程もようやく大正 6 年に請願令として制定されたにとどまる。地方自治法は、制定時に前記 2 か条を置いたが、採択された請願の送付先は長と選挙管理委員会・監査委員だけで、その後各種委員会や委員が漸次追加された。

提言 3

採択された請願・陳情は計画的な行政施策の情報源として活用する。

採択された請願は、それだけを実施すると、計画を崩し、分捕り合いになるおそれがあるので、慎重な配慮が望まれる。むしろ、それを貴重な情報源として活用し、年次計画や優先順位を決め、施策全体の計画的実施を進めるよう、長を初め関係機関に要請する必要がある。

提言 4

採択された請願・陳情については提出者への通告、関係機関への意見書提出等適切に処理する。

採択された請願・陳情の適切な処理は、住民の信頼を確保するためにも不可欠である。ただし、請願の採択は自由だが、趣旨が妥当だけでなく実現可能性も必要で、議会限りで実現可能なものについては条例の制定等意見書を長に提出すべきである。また、採択請願を送付した関係機関から法定どおり処理経過と結果報告を受け、それを請願者に伝え、一方不採択

その他の扱いとなったものも請願者にその理由とともにやはり伝えなければならない。

これに対して、陳情の方は、地方自治法第 109 条第 3 項で常任委員会が議案・陳情等の審査をするとの規定が置かれているだけだが、町村議会では請願とほぼ同じ扱いをしており、ただ紹介議員がない場合は陳情とし、その点からか陳情の方が数が多くなっている。平成 16 年は、請願の提出された（前年からの継続を含む）町村は全体の 7 割弱、件数は 4,922 だったが、陳情はそれぞれ 8 割強、1 万 5003 件であった。

4) 住民懇談会

提言

議会と住民との接触を深めるための住民懇談会を積極的に展開する。

① 概説

地域での議員の住民との懇談会等、町村全体の住民の声を議員の選挙地盤にこだわらずにきめ細かく聴く試みが、分権時代の町村議会に期待される政策決定に欠かせなくなっているとして、第 1 次報告でもその必要性が強調されたが、そこで示唆した新しい取り組みも見られるようになった。町村議会が住民懇談会を実施しているのは今のところ 5%程度、住民アンケート実施が 1 割少々というところだが、なかには議員全員を地盤とは無関係に抽選で地域に割り振り、懇談会の設定から記録まですべて議員だけで分担し、それぞれの情報を持ち寄って意見交換し、担当した地域には議会限りで対応可能なものや執行部当での要望を活字にして次回の懇談会に手渡すところも出てきた。今後、市町村合併により、議員数が少なくなった地域では、住民懇談会等の実施が特に重要性を増してくるものと思われ、その活発化が望まれる。

② 欧米の事例

欧米の地方議会でも、議会と住民とを結ぶ新しい試みが各国で見られる。イギリスでは、県議会が「市民の声委員会」を設けて 1,300 人を組織したり、市議会が「市民陪審」を持ち、また新たに市内の 9 地域にそれぞれ地域委員会を 1 年に 3 か所ずつ 3 年掛けて設置したりしているし、ニュージーランドでは日本の市町村に当たる地域自治体の議会がコミュニティ委員会を設け、さらにドイツでは一部の郡議会が関係事案ごとに住民集会を開いたり、多くの市は年 1 回情報提供住民集会を持ったり、なかには年 1 回必ず住民集会を開くが住民集会は市議会の要請で複数回も可能で、特に大規模自治体は地区ごとに開催というところもある。これらの実態から学ぶことも多いように思われる。

5) 休日・夜間の開催

提言

住民の議会への関心を高めてもらう手段として休日・夜間の開催に取り組む。

休日・夜間の議会開催については、子ども議会と併せて第1次報告でも貴重な取組みとして検討を要望したが、平成16年の開催状況を見ると、本会議と委員会を合わせて日曜日・休日が93町村、夜間が40町村と、報告当時の2倍強に増えていた。ただ、伝統的に休日夜間を開いてきた欧米諸国とは違って、日本の自治体では明治以来昼間開催を原則としてきたし、議会事務局の体制も執行部の対応もそれを前提にしているために、現状ではこれを常態化することは不可能である。通常の本会議や委員会の開催となると執行部が総出で対応しなければならず、一方町村議会事務局の現体制では無理であり、マンネリ化して傍聴人の数が漸減して取りやめたとの声も聞く。また、最近是有線放送で本会議の中継をしたり、まとめて夜間再放送したりするところも現れてその必要性を疑問視する向きもある。それに加えて、夜間開催の欧米の自治体では、日本のように国からの膨大な指示議案などとは違い住民に発想の原点を置くために議案も簡素で数も少なく、1回の日程が原則1日、多くて2日止まり、それも2〜3時間で済ませるので、もし仮に夜間開催を本則とするならば分権に相応しく思い切って国からの議案を縮小し、数を減らすとともにその簡素化を図る必要がある。

ただし、住民に町村議会の活動を理解し、関心を深め、できれば討議への参加を慫慂するきっかけとなるよう、いわばショック療法として活用することは望ましい。また、議案審議に限定せず、議員同士の討議、長との討論、住民の意見交換や聴取など多様な活用が考えられ、議会のあり方を見直すきっかけとなるし、その場合には必ずしも執行部の出席は求めなくてよいであろう。

さらに、これまで議会への進出が阻まれていた若手の勤労者層の参加を促進するために議員のあり方が変えられれば、将来常時休日・夜間開催への転換も展望され、現在の試みがその検討に役立てられることにもなろう

4 議会事務局

提言1

議会の権能の大幅な拡充に対応できるよう、発想の転換により調査・立法機能の充実を核にした議会事務局の思い切った拡大・増員を図る。

① 概説

わが国では、すべての地方議会が地方自治法第 138 条で事務局を置けることになっているが、町村の場合は昭和 33 年の法改正で初めて設置が認められた。ただし、町村は任意設置で、事務局長・書記その他の職員を置き、事務局を置かない場合は書記長を置くがこれも任意設置である。

この規定により、平成 17 年現在の事務局設置数は町村の 99%、専任の事務局長・書記長は 95%に達していたが、専任職員の人数は事務局長・書記長を加えても平均 2.3 人、兼任 0.5 人とどまり、町村の場合多くて 4 人、ほとんどが 2〜3 人で、車の両輪といわれながら、執行部の陣容に比べて余りにも貧弱であり、しかも合併せずに自立の道を選んだ所などは財政難を理由に却って減員を迫られている。ともあれ、常任委員会の数の制限が外れ、定例会の回数制限もなくなり、それぞれもっと拡大を図るべきなのに、事務局が弱体で対応できずどちらにも逆に縮小の方向に向かうことになりかねない。

このような弱体の原因は、これまでに指摘してきた日本の町村議会の極小化された権能に根差し、要するに国からの指示に従って町村長の提案する議案を審議・議決するだけの三新法以来の長い歴史の中で定着したものだ。議会として独自の議案を準備する必要もなく、議会開催のお膳立てをすれば済んだため、最小限の人数で用が足りたわけである。

② 沿革

その沿革をたどると、町村会に初めて庶務を担当する書記が置かれたのは、明治 13 年の区町村会法に基づく区町村会規則によってであり、ついで町村制では書記は議長が選任（市は市会の選任）とあったが、実際は役場の書記が務めてきた。その後、明治 44 年の町村制改正では、書記は議長に隷属して庶務を処理し、議長が任免すると改められたが、昭和 18 年の町村制改正で町村長の任命となり、常置する必要がなくなって一般の書記と同じ扱いとされた。ところが、昭和 21 年の町村制改正では、二元代表制採用に合わせて議長の任免に戻され、また定例会年 6 回以上開会を理由に書記は常置となった。地方自治法は、第 138 条に、定例会 6 回以上開会のため陣容を整える必要ありとして新たに書記長を置き、書記とともに議長が選任、書記長は議長の命を受けて庶務を整理し、書記は上司の命を受けて庶務に従事すると規定した。また、法定はしなかったが議会事務局の設置も認められた。この後、昭和 25 年改正で、都道府県は事務局必置、市は任意、事務局長を置き、事務局を置かない市と町村は書記長を置くが、町村は置かなくてもよかった。ついで、翌 26 年の地方公務員法制定に伴う地方自治法改正により、事務局長等については議長の任免が明示され、定数は条例による

ことなどが規定され、さらに昭和 33 年の法改正で、町村合併により町村議会の事務が拡大したことを理由に町村にも事務局が置けるようになった。

③ 欧米の事例

欧米の現状は、議会事務局については存在しないところ、あっても小規模のところ、逆に充実したところと、かなり多様である。また、ない場合には議員に公設秘書を認めたり、政党助成を行ったりして補佐機能を充実しているところも見受けられる。

まず、置かないところでは、議会が執行権まで保有する議会中心型は執行部全体が事務局とあってよいが(イギリス・スウェーデン)、その中に事務局の役割を果たす部局を持つこともある(イギリス)。また中小市町村では一般に置かないが、小さな町でも公設秘書を 1 議員に 3 人も認めているところ(アメリカ)、置かずに 2-3 人の担当職員などを付け、別に政党助成を行っているところもある(ドイツ)。さらに、市支配人制を採用していて、各議員に 3 人の公設秘書と多額の事務費を付けたり、全議員対象にかなりの人数の補佐職員を付けたりしているところもある(カナダ)。一方、置いていても 3 人から 4-5 人と人数の少ないところも見受けられる(カナダの市の一部・フランス・スイスの市の一部)。つぎに、公設秘書を認めているのは前述のほか、1 議員 24 万ドルも出すニューヨーク市は別格としてアメリカの中小市、カナダの町、スペインの市などがある。また、政党が発達し、議員の全てかほとんどが政党所属のイギリス・ドイツなどは何らかの政党助成を行っている。

日本の町村では、今のところ公設秘書設置の可能性はまずないし、また政党の未発達の現状ではその助成も考えられず、政務調査費の支給が精一杯で、何よりも事務局の充実が先決といえよう。

提言 2

事務局職員に対する議長の人事権を実質的に確立し、その処遇面に十分考慮を払いながら有能な人材を確保するよう務める。

① 概説

地方自治法第 138 条では、議会事務局の全職員は議長が任免し、常勤の定数は条例で規定、事務局長・書記長は議長の命を受け議会の庶務を掌理、書記その他の職員は上司の指揮を受け議会の庶務に従事、全職員の人事事項は地方公務員法(第 6 条)の定めによるとしている。

事務局職員の任免権は早くから議長の手握られてきたはずだが、実際は執行部人事に組

み込まれて短期間で異動が行われており、議長権限は形骸化してしまっている。このため、よほどの強力な議長でない限り、議会事務に精通して押しのきく10年選手の職員を引き止めておくことができず、事務局の強化が図れないのが現状といえる。執行部と連動させないと、町村の場合には職員の昇進が妨げられるという悩みは避けられないが、いま少しとどまれるよう処遇面で改善を工夫するべきである。

② 沿革

区町村会規則で町村会に書記を置くことが追認・規定された後、前述のとおり町村制では、書記は議長が選任（市は市会の選任）となったが、実際は役場の書記が務めていた。明治44年の町村制改正では、書記は議長に隷属して庶務を処理するとされたが、昭和18年の町村制改正で書記は町村長の任命となり、それまでの「議長ニ隷属シテ」が「議長ノ指揮ヲ承ケ」と変えられた。だが、昭和21年の町村制改正では、議長の任免に戻され、また定例会年6回以上開会を理由に書記は常置となった。地方自治法になってからの経緯は既述のとおりである。

③ 欧米の事例

市町村の議会事務局の人事権については、ニューヨーク市が議長にありとしたほか回答がなく、参照できない。

提言3

仮に議会事務局の陣容拡充が見込めない場合、次善の策として以下のような強化策を検討・実施する。

- 1) 独自の情報や資料の収集能力を高めるため、地域の大学・研究機関や弁護士会などの協力を求める。

何よりも調査・立法機能の充実が必要だが、資料収集を全面的に執行部に頼っているようでは、しょせん二番煎じにすぎず、内部に専門職員の確保が望めなくても外部の潜在的な能力を最大限に活用すべきである。

- 2) 議員各自の調査・政策立案能力を涵養するのに役立つよう、議会関連の資料に特化した図書室の充実を図る。

議会事務局については、議員の調査研究に役立てるために図書室の設置が義務付けられている。だが、現状はおしなべて貧弱で、利用もほとんどされていないようで、その整備充実が急がれる。ただ、職員が不足しているため、町村政全般にわたる情報センターの役

割は町村立の図書館に任せて、議会関連の資料に特化せざるをえない。せめて会議録は議員も住民も閲覧できるようにすべきだし、また管外に出張した議員の調査結果報告書や収集した資料なども一般の利用に供することができるよう整理しておくべきであろう。

3) ICTの積極的活用を図り、人的不足の補完をする。

今や日進月歩のICTの活用はどこでも不可欠となっていると思われるが、その効果的な利用により、議員も事務局職員も情報の収集など一々現地に足を運ばなくてもかなり充実できるであろう。

4) 研修に一層力を入れて職員の能力向上に役立てる。

議会事務局職員の研修は直面する課題と議事運営の両面が対象となるが、研修はあくまでも刺激にすぎず、それを参考にしての普段の研鑽が欠かせない。ただ、現状では、執行部を含めて財政窮迫を理由に研修費が真っ先に削減の対象とされ、また人員削減で研修に出掛ける余裕がなくなっているという隘路があるのは否めない。

検討課題

1) 職員のOBを活用する方法

中間報告では一部町村に見られる職員のOBを議会報の編集その他に活用する方法の検討を提起したが、議員との対応は苦勞が多く余り好まれないのではないかという消極的な見解も見られることを指摘、この点の見極めが必要である。

2) 議会事務局の一部事務組合による専門職的な部分運営の提案

これも中間報告で検討課題として提起し、専門職的な部分だけでも任せたらどうかとの見解があるが、現状では定例会の開催時期が重なるため、庶務的な部分はそれぞれ従来どおり個々に担当せざるをえず、どれだけメリットがあるかは疑問が残ることを示唆した。それに加えて、町村の数の激減に伴い広域協力の組合せも難しくなっているだけに実現性が乏しくなっているようにも思われる。

3) 町村議会だけ任意設置の事務局を必置制にとの提案

この主張も中間報告で紹介し、その理由としてこれにより執行部の見方も変わってくるということが期待されるというのが効果のほどは不明とした。これは法律改正を伴うだけに実現は困難が予想され、その利点の見極めが先決となろう。

おわりに

まえおきでも指摘したとおり、町村数はここへきて激減し、この減少傾向は今後も続くことが予想され、そのなかで、これまで培ってきた強固な一体性を保持し信念を持って自立の道を選択した町村と、合併を望んでも事実上不可能で自立をよぎなくされた弱小町村とに二極分解することは必定である。前者は後者よりも自立の条件で若干は有利だとしても、前途が厳しいことには変わりはない。したがって、いずれの場合にも町村議会は、長や職員、さらには住民と一致協力して、規模が小さいだけに凝集力の強い町村の個性を生かした自立のためのまちむらづくりをこれまで以上に強力に推進することが求められよう。そのためには、町村議会は、これまでともすれば見受けられた受動的な姿勢を改めて町村政の中核たることを自覚し、その先頭に立つ気概を持って事に当たらなければならない。本報告が、そのような町村議会の活性化とそれを構成する町村議員の真摯な努力とに対して寄与できることを期待したい。

第2次地方（町村）議会活性化研究会の開催経過

平成16年

5月19日（水） 第1回研究会

- 1) 中川圭一全国町村議会議長会会長（京都府園部町議会議長）
あいさつ（諮問）
- 2) 委員長選出 佐藤竺先生が委員長に就任
- 3) 地方分権の推進に伴う地方（町村）議会の制度・運営のあり方について（自由討議）

6月23日（水） 第2回研究会

- 1) 地方分権の推進に伴う地方（町村）議会の制度・運営のあり方について（検討テーマについて論議）

7月21日（水） 第3回研究会

- 1) 議会の構成に関する事項について（自由討議）

8月30日（月） 第4回研究会

- 1) 議会の構成に関する事項・議会の権能に関する事項について（自由討議）

9月21日（火） 第5回研究会

- 1) 議会の権能に関する事項について（自由討議）

10月15日（金） 第6回研究会

- 1) 各検討テーマについて（自由討議）
議会の権能に関する事項
議会の運営に関する事項
- 2) 研究会の現地調査について

11月10日（水） 第7回研究会

- 1) 各検討テーマについて（自由討議）
議会の運営に関する事項（質問、質疑～）
意見書、決議に関する事項
- 2) 研究会の現地調査結果の報告（佐藤竺委員長）
（岩手県沢内村・滝沢村、山形県高畠町・白鷹町）

12月10日(金) 第8回研究会

1) 各検討テーマについて(自由討議)

住民の直接請求権

議会への住民参加の推進

2) 研究会の現地調査結果の報告(佐藤竺委員長、宮崎委員)

(神奈川県二宮町、静岡県掛川市・森町、愛知県刈谷市・御津町・
沖縄県北谷町・読谷村・南風原町・竹富町・与那国町)

平成17年

1月14日(金) 第9回研究会

1) 各検討テーマについて(自由討議)

議会と長との関係

議会事務局の充実強化

その他(政務調査費、議員派遣等)

2月18日(金) 第10回研究会

1) 地方分権の推進に伴う地方(町村)議会の制度・運営等のあり方について(意見集約)

3月8日(火) 第11回研究会

1) 研究会の現地調査結果の報告(佐藤竺委員長)

(鹿児島県川辺町・鹿児島県町村議会議長会)

2) 地方分権の推進に伴う地方(町村)議会の制度・運営等のあり方について(意見集約)

3月15日(火) 第12回研究会

1) 地方分権の推進に伴う地方(町村)議会の制度・運営等のあり方について(中間報告(案)とりまとめ)

4月7日(木) 第13回研究会

1) 分権時代に対応した地方(町村)議会の制度運営のあり方について(中間報告書を決定)

5月9日(月) 第14回研究会

1) アメリカ・カナダの自治体議会制度について論議

6月8日(水) 第15回研究会

- 1) 分権時代に対応した地方(町村)議会の制度運営のあり方について
参考人から意見聴取

江藤俊昭氏(山梨学院大学法学部政治行政学科教授)

世古一穂氏(NPO・研修情報センター代表理事)

加藤幸雄氏(大学講師・元全国市議会議長会調査広報部長)

7月13日(水) 第16回研究会

- 1) ドイツの自治体議会制度等について論議

8月31日(水) 第17回研究会

- 1) イギリス・フランスの自治体議会制度等について論議

9月30日(金) 第18回研究会

- 1) イタリア・スペイン・スイス・スウェーデンの自治体議会制度について論議

10月19日(水) 第19回研究会

- 1) カナダ・オーストラリア・ニュージーランドの自治体の議会制度等について論議

11月16日(水) 第20回研究会

- 1) 今後の検討項目と外国の地方制度についてまとめの論議

12月21日(水) 第21回研究会

- 1) 外国の地方制度について(最終まとめ)

平成18年

2月15日(水) 第22回研究会

- 1) 分権時代に対応した地方(町村)議会の制度運営のあり方について
(論点整理)

3月23日(木) 第23回研究会

- 1) 分権時代に対応した地方(町村)議会の制度運営のあり方について
(最終報告(案)とりまとめ)

5月8日(月) 佐藤竺委員長から川股博全国町村議会議長会会長(北海道由仁町議会議長)へ報告書を答申

第2次 地方（町村）議会活性化研究会 委員名簿

（敬称略）

委員長 佐藤 竺 （成蹊大学名誉教授）

今村 都南雄 （中央大学法学部教授）

宮崎 伸光 （法政大学法学部教授）

森 繁一 （財団法人地域創造 会長）