

町村議会の活性化方策に関する

報 告 書

平成 10 年 4 月

地方（町村）議会活性化研究会

目 次

はしがき	1
1 戦後新憲法下の地方自治・地方議会	2
(1) 新制度下の地方議会の特色	2
① 議院内閣制と大統領制	2
② 常任委員会制の導入	3
(2) 民主的地方自治制度と地方議会	4
① 議会権限の消長	5
ア) 立 法 権	5
イ) 財 政 権	5
ウ) 行政監督権	6
2 二元代表制と地方議会	8
(1) “プレジデンシャル・システム”の採用	8
① 首長制下の議会	8
② 機関対立主義の首長と議会	9
(2) 地方自治法下の首長制	10
① 旧制度下の首長と議会	10
② 新旧制度の転換における諸問題	11
③ 行政への住民参加と議会	12
(3) 議会機能強化の要請と現実	13
① 議会権限消長の推移	13
② 昭和27年以降の議会権限の縮小	14
3 地方分権推進と地方議会	16
(1) 中央・地方関係の変化と地方議会	16
① 新中央集権主義への傾斜	16
② 中央政府と地方政府の共同関係	17
③ 機関委任事務と議会	17
(2) 地方分権推進と機関委任事務制度の廃止	18
① 地方分権推進委員会の勧告	18

② 機関委任事務制度の廃止	18
(3) 「地方行政体制の整備・確立」と地方議会のあり方	19
① 「第2次勧告」にみる地方議会の活性化	20
② 議会と住民参加	21
4 町村議会の活性化方策	24
(1) 地方議会の自主性強化	24
① 議員定数の自主選択	24
② 定例会の回数制限の撤廃	25
③ 臨時会の招集要件の緩和	25
④ 常任委員会の数、議員の委員への就任制限の撤廃	26
(2) 地方議会の議決権範囲の拡大	26
① 議決事項に基本構想と併せて基本計画を追加	27
② 議決事項への個別計画マスターplanの追加	27
③ 議決事項への重要な私法上の契約の追加	27
④ 公社等への議会の関与権付与	28
(3) 地方議会の議決権の強化	28
① 契約議決等の政令基準の廃止	28
② 予算の議決科目の「目」への拡大	29
③ 決算の重視と「不認定」の場合の事後措置	29
④ 予算・決算の審議方法の改善と予算・決算書の様式の改善	29
⑤ 専決処分の乱用防止	30
⑥ 議案・修正動議の提出要件の緩和	30
(4) 地方議員の政策立案・審議能力の向上	31
① 一般質問のあり方の改善	31
② 質疑・質問の回数制限等の緩和	32
(ア) 一問一答方式の導入、議長の発言許可の弾力的運用	32
(イ) 本会議での意見表明規制の撤廃	32
(ウ) 議員同士の討議、首長と議員との自由な討議の保障	32
③ 議場の「型」の工夫	33
④ 議員研修の充実	33

⑤ 「議員派遣」の制度化	33
⑥ 議会事務局の充実強化	33
(5) 議長・監査委員・議員の性格等	34
① 議長の短期交替の是正	34
② 議員選出監査委員の議会選任への改正	34
③ 議員の性格等の課題	35
④ 議員の執行部付属機関の委員への就任見直し	35
(6) 対住民関係の改善	35
① 議会の委員会の公開	35
② 傍聴規則の見直し	36
③ 休日・夜間議会の開催	36
④ 有線放送等の活用	36
⑤ 議会報の充実・活用	37
(ア) 議会報の意義	37
(イ) 議会報の発行状況	37
(ウ) 議会報の編集	37
(エ) 議会報の内容	37
⑥ 議会も対象にした情報公開条例の制定促進	38
⑦ 公聴会・参考人制度の積極的活用	38
⑧ 住民懇談会等の実施	39
⑨ 住民投票制度の位置付け	39

はしがき

当研究会は、全国町村議會議長会の委嘱を受け、平成9年4月1日に設置されて以来、平成10年4月28日まで、計10回にわたり、地方（町村）議会の活性化方策の検討を重ねてきた。

その基本的な視点は、地方分権の推進に伴い、地方公共団体が担う役割がますます増大し、住民の代表機関として自治体の最終意思決定にあずかる議会の役割と責任は格段に重くなることにはかんがみ、現行地方自治制度の根幹である二元代表制が有効に機能するためには、議会が長の行財政執行に対し、公平・透明・効率等の観点から、監視・牽制・批判する役割を十分發揮することが前提であり、議会の本来的機能である立法的機能、財政的機能、行政監督機能をより強化する必要がある。このため、議会の議決対象、審議方式、議会事務局体制などについて、制度・運営の両面から抜本的に見直し、地方分権型行政システムに対応した地方（町村）議会のあり方、その活性化方策を検討する。とするものである。

報告書の内容は、第1の「戦後新憲法下の地方自治・地方議会」においては、戦前と戦後を比較しながら、新制度下の地方議会の特色と民主的地方自治制度における地方議会の位置付け、期待される機能と役割等を明確にした。

第2の「二元代表制と地方議会」では、日本国憲法が公選の長と議会の並立する“プレジデンシャル・システム”を採用したことにより、強力な首長が出現し、議会は脇役的性格を強めざるをえなかった経過にふれた。

第3の「地方分権推進と地方議会」では、地方分権推進委員会の勧告をもとに、中央・地方関係の変化と地方議会、地方分権の推進と機関委任事務制度の廃止、「地方行政体制の整備・確立」と地方議会のあり方について分析を加えた。

そして、第4では、具体的な「町村議会の活性化方策」を制度・運営の両面から提言することとした。

時間的な制限もあり、なお検討を尽くすべき問題もあるが、この報告書が今後、全国の町村議会関係者に広く活用され、町村議会の活性化の一助となれば幸いである。

平成10年4月

地方（町村）議会活性化研究会
委員長 佐藤 竜

1 戦後新憲法下の地方自治・地方議会

(1) 新制度下の地方議会の特色

日本国憲法は、地方自治を立法・司法・行政と並ぶ国の基本的な政治制度とし、民主国家の基礎と位置付けた。

憲法は、その前文において、わが国の政治制度の根幹的原理について次のように宣言する。「そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである」。ここでいう「国政」とは、憲法の英文訳から確認できるように、統治機構を示す「ガバメント」を意味し、それには憲法第8章の表題である「ローカル・セルフガバメント」としての地方公共団体も含まれる。とすれば、「そもそも地方公共団体の政治と行政は、住民の厳肅な信託によるものであつて、その権威は住民に由来し、その権力は住民の代表がこれを行使し、その福利は住民がこれを享受する」ということになる。

① 議院内閣制と大統領制

ただし、国民もしくは住民の代表が権力を行使する統治システムの編成が、国と地方公共団体とでは大きく異なっており、国のレベルではいわゆる議院内閣制（パーラメントリー・キャビネット・システム）が採用されているのに対して、地方公共団体については、都道府県と市町村とを問わず、また特別地方公共団体である特別区も含めて、いわゆる大統領制（プレジデンシャル・システム）が採用されている。

議院内閣制と大統領制の大きな違いは、主権者たる国民もしくは住民の政治的意志を公式に表出する最も公式のルートとしての代表選出（選挙）制度が一元的に編成されているか、二元的に編成されているかの違いであつて、これにより「一元代表制」と「二元代表制」とに区別される。

議院内閣制をとる国のシステムでは、憲法上、国会が「国権の最高機関」とされ、総選挙により新たに国会が開かれる場合には、他のすべての案件に先立って内閣総理大臣を国会で指名し、その内閣総理大臣の任命により組閣が行われる。内閣は行政権の行使について、国会に対して連帶して責任を負うのである。これが一元代表制の根幹的な仕組みにほかならない。これに対して、大統領制をとる地方公共団体では、その「議事機関」として議会が設置され、その議会の議員と同じく、しかしそれとは別に、当該地方

公共団体の首長もまた住民の直接公選により選出される。そして、議事機関に対応して設置される「執行機関」は、その地方公共団の首長の所轄の下に、一体として行政機能を発揮することが求められる。

地方公共団においては、議会だけが住民の政治意思を代表する機関ではなく、公選首長（都道府県知事、市区町村長）もまた代表機関であり、この代表機関の分立主義が二元代表制の最大の特徴である。したがって、旧制度下では、議員だけが住民と一應区別される「公民」によって選出されていたのと対比すると、この二元代表制は画期的な制度であったが、それが同時に地方議会にとっては、後述するとおりいろいろ問題を将来に残すことになったのは否めず、地方議会の活性化の試みに対して大きな影響を及ぼすことになる。

② 常任委員会制の導入

ところで、この日本国憲法を受けて制定された地方自治法は、多くの部分を旧制度からそのまま引き継いだが、地方議会の根幹にかかる審議形式においては大きな転換があった。旧制度下では、帝国議会同様本会議での慎重な審議を繰り返すイギリス型の読会制をとっていた。もっとも、イギリスでは、中央も地方も議院内閣制によっており、執行権の行使に当たる議員だけが質疑を行うため、結果的には議員同士の討論の形となっているが、わが国では、国の場合に政党内閣の成立した一時期を除いては、中央も地方も執行部は議員によって構成されることなく、したがって議員同士の討論は原則として見られなかった。むしろ、地方議会では、はっきりと本会議での議員同士の質疑や討論は禁じられてきた。

これに対して、地方自治法では、国会同様地方議会も、アメリカ型の常任委員会制度を採用した。アメリカの連邦議会で建国後間もなくから始まったこの制度は、小選挙区制と厳格な三権分立に基づく大統領制という二つの制度と密接に関連していた。この制度の特色は、専門的な立場で法案（条例案）を迅速に処理することにある。

アメリカ連邦議会では、小選挙区制のため議員の法案提出は極めて活発で、今世紀の最多記録は2年間の会期中に4万件を超えることさえあったほどで、これを読会制により繰り返し慎重に審議することなどできるはずがない。このため、上下両院の常任委員長が強い権限を持ち、専権ですべてふるいにかけ、わずかな法案しか審議に回されることはない。ともあれ、三権分立が徹底しているから、政府提出の法案もすべて与党議員の提出の形をとっており、また各議員は選挙区の利益を盛り込んだ法案を提出するため

法案作成に働く調査・研究秘書を何人も抱えていて、その点で選挙区の世話だけする政治秘書を置いている日本の国会議員とは対照的である。しかも、議会の慎重な審議によって民意からの遊離を防ごうとする読会制と違って、アメリカの常任委員会制は、議会での拙速による民意と遊離した法案の成立の可能性が大きいだけに、大統領の拒否権という強力な武器が存在する。

ところで、地方分権推進に伴う地方議会の活性化への期待として、権限移譲に伴う執行部の独善化や腐敗の危険性増大に対してチェック機能の強化が指摘されているが、この点アメリカの大統領制とは逆の関係にあり、また後述のとおりアメリカの自治体における公選首長の登場の由来も同様であるのは興味深い。これは、日本的地方議会が、明治以来一貫して地方自治において主役を演じることなく、首長に対して脇役的存在に終始してきたことに原因がある。このため、主役たる首長への脇役的なチェック機能がクローズアップされるわけで、もしも議会が主役であったならば、チェックを受けるべきは議会であり、その機能を担うのは首長の側だったはずだからである。

ともあれ、常任委員会制を採用しているわが国的地方公共団体において、特に町村議会では、法定の1人一常任委員会制の下では特に定数削減により常任委員会そのものが成立しにくくなっているところが出てきている。このような場合は、実質上全員で議案審査に当たる本会議中心の形をとらざるを得なくなってしまい、現行の常任委員会制度の見直しが必要となろう。またそれとともに、あえて常任委員会や予算・決算などの特別委員会制度だけに頼らずに、旧制度下の読会制のように本会議中心の審議形式をもっと活用することも考えられてよい。

アメリカのように法案や条例案が議員発議によって大量に議会に持ち込まれ、迅速な処理を要する場合なら常任委員会の活用は不可避だが、日本の場合は、議員発議の条例議案はほとんどなく、99%までが執行部提案であり、数もはるかに少ないので、特に小規模になるほど地方議会が本会議中心の運用を試みることは可能なはずである。

(2) 民主的地方自治制度と地方議会

ところで、民主的地方自治制度の根幹として位置付けられたわが国的地方議会に対して、特に最近厳しい批判の目が向けられるようになった。このため、地方議会改革即議員定数削減といった短絡した議論や地方議会無用論まで飛び出し、また実際に全国の実に95%以上の町村で議員の減数条例が制定されたのであった。これは、新制度下で強力な公選首長

を生み出した二元代表制によるところが大きいとしても、なお地方議会が本来果たすべき役割を十分に果たしてこなかったという不満や不信の念が強いことを示しているといえる。そこで、まず民主的地方自治制度における地方議会はどうあるべきか、どういう機能と役割が期待されているのかについて明らかにしておく必要がある。

① 議会権限の消長

(ア) 立法 権

中央と地方のいかんを問わず、議会にとって最も重要な権能は、立法・財政・行政監督の3種である。だが、わが国の地方議会は、明治以来一貫して執行権に対して脇役的存在に終始してこれら3種の権能を十分には果たしてこなかったといえる。

まず、立法権は、わが国の地方議会が旧制度以来あいまいな形の「議事機関」として位置付けられたため、なかには地方議会には保障されていないという極論さえあるくらいで、これまでのところ消極的形式的な役割にとどまっていた。これは、旧制度においても新制度においても、強力な中央集権体制の下で、地方公共団体の制定する条例や重要な規則の内容がほとんどすべて中央各省庁の提示する準則によって決定されていたことによる。

しかも、新制度の二元代表制下では、都道府県でも市町村でも、議会で議決される条例の99%がこれらの準則を体した首長の側からの提案によるものであり、また議会側からの提案による残りの1%も議会の組織や運営に関するものが多く、住民の権利義務にかかるものはさらに限定されていた。それに加えて、新制度下において、中央各省庁からの機関委任事務の増加により、都道府県の場合事務の7~8割、市町村でもその4割が国の機関とされた首長の専権事項として条例の対象となりえず、平成3年の地方自治法改正まではおよそ議会の関与も許されなかった。

だが、今後地方分権が進めば、まず機関委任事務制度が廃止され、また首長の側が依拠してきた中央統制が格段に弱められて、地方議会が本来果たすべき政策形成機能がそれだけ拡大する。この課題にどのようにこたえることができるかによって地方議会の真価が問われるといえよう。

(イ) 財政 権

次に、財政の権能は、議会の沿革からいえば最初に租税承諾権として獲得されたもので、これをテコに立法権と行政監督権が確立されたという意味で、議会の本源的機能であった。わが国の地方議会は、旧制度と比べれば現行制度下では、財政について

かなりの権限拡充が図られたが、実質的にはなおその権限は極めて限定されているといつてよい。これは、税一つとっても、これまでほとんどすべて国の主導により地方税法改正を受けた税条例改正で行われ、修正の余地はなかったことをはじめ、地方公共団体に自主性・自立性が認められなかっことに起因する。また、予算や決算の審議についても制度上運営上のいろいろな制約が存在するが、地方分権下での地方議会の財政権行使のあり方からみて問題のあるところは改正が図られなければならない。

(ウ) 行政監督権

一方、地方議会の行政監督の権能であるが、これは本来最も広義には立法権も財政権もすべて包含したものといえる。だが、一般的にはこれら二つの権能が分立した後に残されたものを指し、議院内閣制の下では、内閣不信任、大統領制では弾劾が最も重要で、そのほか査問・喚問・検査・説明要求・調査などさまざまな形をとる。現行制度では、二元代表制をとりながら議院内閣制下での不信任と解散が導入されているのが注目される。

ところで、一般には、この行政監督権は、それをさらに限定した形で、執行部に対する地方議会の「チェック機能」といった意味合いで用いられることが多い。一般住民を対象とした各種の意識調査においても、「地方議会の役割とは何か」とか、「地方分権推進後において期待される地方議会の機能とは何か」という質問に対して、このチェック機能を挙げる比率は、必ず上位を占めている。こうした傾向は、当事者である地方議会議員においてさえ少なからず見受けられる。

そして、地方議会の検閲・検査権、説明要求権、調査権といったチェック機能については、平成3年の地方自治法改正によって対象領域の拡大が図られ、機関委任事務に対しての検閲・検査権、監査要求権が認められるようになった。さらに、今回の地方分権の推進に伴う機関委任事務制度の廃止によって、このチェック機能の対象とする範囲がより一層拡大することは明らかである。その点では、例えば最近の地方議会で顕著となっている「オール与党化現象」には問題が残る。この結果、執行部に対する追及の矛先を鈍らせてしまうことにもなりかねないからであり、たとえ与党であっても議会の役割をわきまえてチェック機能だけはしっかりと果たさなければならぬのは当然である。

だが、このようなチェック機能重視のあまり、地方議会の役割をこの側面に限定し、議員活動を主としてそこに集中する傾向が強まっていることも否定できない。また、

それと関連して、地方分権下の地方議会に期待される政策形成機能についても、条例などの発案などは事実上不可能なので、首長の側からの提案に対するチェック機能の強化で事足りるとする意見も根強い。

現在の条例制定状況を見る限り、行政全般に対して十分な監督権を行使し、また議員が積極的に条例を発案できるような諸条件が整っていないのは確かである。間もなく21世紀を迎えるという現在、どのように行政改革で簡素化・合理化を図ってみても、行政機能は議会制民主主義が最もよく機能した時代とは比べものにならないほどに拡大しており、それだけに行政権も強化されている。これを非常勤的な限られた人數の議員から成る議会が、政策形成の面でリードし、適切な行政監督を進めていくことは生やさしいことではない。

だが、政策形成とはいっても条例案の発議などは首長の側に任せて、首長の側から提案された議案への批判に力点を置き、また行政監督全般というよりは不正・腐敗等へのチェック機能に集中するといった消極的な態度で終始していくは、住民の地方議会への不信感・不要視を拭い去ることはできないであろう。その存在感を示すためには、どのように困難であろうとも、住民の要望をとらえてそれを条例化する法制能力を養い、また行政執行全体が効率よく遂行されるよう監督権を行使することが必要なのである。

その点でいま一つ大切なのは、地方議会を構成する議員の資質と能力が変わらなければならぬということである。地方分権時代を迎えて、地方議員が大幅に入れ替わるとは考えられない。だが、これまでの議員に求められてきた資質と能力だけでは、政策形成や行政監督に積極的役割を演ずることを期待できない。やはりそのための変身・向上の努力が不可欠であり、また一方、制度面や運用面での整備が緊要となる。調査・研究をしっかりやって、地域の中での日常活動をとおして住民の要望をきちんと整序し、必要な企画・調整を行える能力を身に付けさえすれば、基本的に重要な条例案について発議することは議員にとって決して難しいことではない。このために、会派の調査・研究能力を高めるとか、議会事務局の拡充に努めるとかといった必要な措置を講ずることが前提になることは当然である。

今日住民が直接請求により条例制定を迫り、それを実現するケースが増えてきていることを考えると、議員としては条例制定の発議ができないようでは、地方分権時代の議員たる資格に欠けるものといわれても返す言葉がないのではなかろうか。

2 二元代表制と地方議会

(1) “プレジデンシャル・システム”の採用

日本国憲法が長と議員の両者の公選を規定したことにより、現行地方自治制度は首長と議会の並立する二元代表制を採用した。この制度は、議会によって首長が選ばれる機関協調主義に対して機関対立主義とも呼ばれ、また首長の権限が相対的に強力なので首長の権限の弱い弱市長型に対して強市長型と称されることもあり、あるいは國の大統領制と照応する形で首長制と名付けられたりしてきた。

この強市長＝公選首長は、アメリカでは現在約半数の基礎的自治体で採用されているが、それが登場した理由は、腐敗した議会へのチェックと代位であり、この点では現在わが国で期待されている首長への地方議会のチェック機能強化とは逆の関係にあった。

① 首長制下の議会

一元代表制と二元代表制とは必ずしも明確に区別できるわけではない。同じ類型のかでさまざまなバリエーションがあるし、双方の類型にまたがった混合型もある。

アメリカ合衆国のような典型的な大統領制の下では、大統領は単独で選挙民に対して責任を負い、議会の信任の有無にかかわらずその地位にとどまり、定められた任期を全うする。閣僚も大統領に対してのみ責任を負い、議会とは直接の関係を持たない。大統領の行為は、議会によって直接コントロールされることなく、また大統領も議会を直接コントロールできない。したがって、議会が大統領に対して不信任議決の権限を行使することはないし、大統領が議会を解散させる権限も認められない。解散どころか議案提出権もない。

ところが、わが国の地方公共団体では、首長に対する不信任議決権が議会に認められている一方で、首長には議案提出権も議会の解散権も認められている。要するに、同じ二元代表制の機関分立主義をとりながら、アメリカ型の大統領制にはない議院内閣制の仕組みが取り入れられているのである。

わが国で、このような首長制が採用された理由として、通説では、① 住民の直接公選による首長制のほうが住民の意思を直接反映する点でより民主的であること、② 首長を議会から独立させ、一定期間の任期を保障することにより地方自治行政の能率的・効果的な運営を期しうること、③ 議会と首長を対立させ、相互の牽制と均衡によって公正な行政を期待できること、④ 特に地方公共団体においては、議会と首長との対立

抗争に際して容易に住民の監視と批判によって妥当な解決を期待できること、を挙げるが、これらの中で最も頻繁に指摘されるのが③であり、議会の首長に対する不信任議決権と首長の議会解散権とを対応させるというアメリカ型の大統領制には見られない「対抗的」制度が導入された理由もそこに求められている。

② 機関対立主義の首長と議会

ところで、二元代表制は機関対立主義とも呼ばれ、一元代表制の機関協調主義と対比されるが、住民との関係において首長と議会とが対等であり、相互に独立であることは、直ちに双方が常に対立し合う関係にあるべきだということまで意味するものではない。一元代表制の下でも二元代表制の下でも首長と議会とは、相互に対立することもあれば協調することもある。このことは、外国との比較をするまでもなく、国の議院内閣制の下での議会と内閣との関係、あるいは旧制度下の首長と議会の激しい対立抗争を思い出してみれば容易に理解できる。

もう一点、首長と議会の関係について、行政権と立法権の対抗関係にのみ限定してそれをとらえ、立法権の行政権に対する優越を保障することが近代の代議制民主主義の要請であることを強調する見解が散見されるが、これもまた一面的にすぎる。すでに指摘したとおり、二元代表制の下では行政機構の頂点に立つ首長もまた政治的代表機関であり、本来首長は、選挙民に対して直接政治的責任を負うのであって、第一義的に議会に対して政治責任を負うものではない。議会が議決した条例に反した行政執行が許されないという意味では、確かに法的に議会意思に拘束され、執行機関の権限とされたものについても、例えば重要な契約の締結や一定の財産の取得・処分について議会の承認を必要とする場合のように、執行権に対する議会の関与が制度化されているけれども、これらをもって議会の首長に対する政治的権能の優越性を主張するのは妥当でない。

アメリカ大統領制に関して、「強力かつ積極的な大統領の地位」をめぐって支持者と反対者の論争があるが、プレジデンシャル・システムをとっている以上、対外的にアメリカ連邦政府を代表するのは大統領であることはいうまでもない。同様に、強力な首長主義の是非をめぐる論議において、前述のような立法権の優越を主張する立場から消極的態度をとるにせよ、わが国の地方自治法で「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する」(法第147条) としていることは否定できない。わが国の現行制度はアメリカの地方政府における「強市長型」を原型としているが、いうまでもなくそれは行政権限が分散していて首長権限も名目的・儀礼的な「弱市長型」に

対比する分類であって、ひとり議会権能との対比において強弱をいうものではない。

(2) 地方自治法下の首長制

地方自治法の制定により首長制が採用されて、議会と首長という相互に独立対等の機関が、一面において相互の牽制均衡を図りつつ、他面では必要に応じて「唇歯輔車」と表現される相互協調の関係をとり、時期を失すことなく団体意思の決定を行うという二面的関係の円滑な作動が期待された。だが、この複雑微妙な首長制の作動原理は容易に定着するには至らなかった。

首長制が制度化された時点では、一応のモデルとされた原型があったものの、その円滑な運用について確たる見通しがあったわけではない。議事機関に対応する執行機関について、首長制と併存する新しい組織編成原理として、やはりアメリカ生まれの行政委員会制度の導入など多元主義が採用されたが、これも同様であった。新制度への理解不足に加えて、それらの円滑な作動を支える社会的・文化的条件も整っていなかったのである。

① 旧制度下の首長と議会

もちろん、わが国の近代的地方制度は、明治中期の市制町村制と府県制・郡制に始まり、議事機関としての議会と執行機関としての首長とは別個に選ばれ、当初から分立していた。だが、二元代表制としての首長制が、敗戦後に制度化されるためには、昭和21年9月の第1次地方制度改革に始まる首長公選制と、それに対抗できる地方議会の権能の強化という二つの条件が必要であった。

首長公選制への切替えについて、明治の初め以来一貫して官選だった都道府県知事の場合は問題があった。切替えの時点で、多くの都道府県において官選知事がそのまま民選知事として再出発したことは、特に強力な中央集権体制の中軸をなしてきた都道府県の場合、制度の形式的転換にもかかわらず、実態がそう大きく変わりえなかつたことを如実に示していた。

一方、市町村長は、特に市長の場合、旧制度下で選任方法は二転三転したものの、町村長同様議会の直接間接の選挙により候補者を決定していたため、公選への切替えは比較的スムーズに行われた。だが、公選の首長の出現は、対議会関係に影響を与えたばかりでなく、従来の国の監督的関与のあり方にも変化をもたらした。旧制度下では公選でない市町村長だけに用いられてきた機関委任事務制度が、都道府県知事をも含めて住民

の直接公選によって選ばれた政治的代表としての首長すべてを、同時に「国の機関」と見なすことによって引き続き適用され、むしろ本来過渡的例外的制度だったはずのものが、年々増幅し続けて地方公共団体の処理する事務の主流となり、今回その弊害を絶ち切るために全廃へと進むことになった。

首長制の制度化に当たって、議会の権能強化が必要であった。旧制度下では、いわゆる「原案執行権」を盾として、執行機関が議事機関に対して自らの意思を押し通すことが制度的に保障されており、双方は対等の関係ではなく、議事機関に対する執行機関の制度的優位が顕著であった。原案執行権の行使をめぐって対立が政治化したケースは府県会に多かったが、府県会と市町村会とを問わず、あいまいな「議事機関」としての法制上の位置付けにより、議員自らが提出した議案を審議・決定するという、首長制の下での立法機関としての内実を備えてはいなかった。双方の機関が対立するといっても、法制上は府県会も市町村会も首長の提出した議案を否決することができるにすぎなかつたのである。

② 新旧制度の転換における諸問題

首長公選制の完全実施にせよ、地方議会の権能強化にせよ、白地のキャンバスに絵を描くようにはいかず、新旧制度の転換は、多かれ少なかれ形を変えた旧制度の存続を伴いがちとなる。例えば、首長の原案執行権は、現行の「再議」の制度に形を変えて引き継がれた。このような旧制度から引き継いだ側面を無視して、アメリカ大統領の連邦議会に対する拒否権とそれを同一視して済ますことはできないのである。

首長制の制度化に当たって、前述のとおり、アメリカの大統領制にはない不信任議決権と議会解散権とを対抗させる議院内閣制の仕組みが導入された。だが、これも、敗戦直後の地方制度の改正過程において、内務省はそれとは異なる構想を持っていた。地方議会に首長の不信任議決権を認めるとしても、それは、旧制度下の内務大臣による府県知事の解職権、府県知事による市町村長の解職権のいわば代替措置であるから、その場合は、首長が内務大臣に対して当該地方議会の解散を請求できるものとし、内務大臣による地方議会の解散権と対抗させるほうがよいとする、第90回帝国議会での内務省案がそれである。先にも指摘したとおり、地方公共団体内部における首長と議会との関係は、それだけにとどまらず、地方公共団体に対する国の監督的関与とも連動し、波及せざるをえない側面を有しているのである。

首長に対する不信任議決権が付与されたことは、地方議会の権能強化を象徴するものでもあるが、その議決要件が、国会の内閣不信任議決のそれと比べて一段と厳しくなっ

ていることも、今述べた事情と無関係ではない。国会の不信任議決は普通の議決案件と同じく 3 分の 1 以上の出席、過半数議決であるのに対して、地方議会は 3 分の 2 以上が出席し、4 分の 3 以上の同意（ただし議会解散後の最初の議会における不信任議決は過半数）を必要とすることになっている。いかに住民の直接公選による首長の地位の重みを考慮するにせよ、国の制度と比較して均衡を失する議決要件の厳しさは、地方公共団体に対して監督的関与を保持しようとした国の意向の一つの表れであろう。

ともあれ、こうした当初の制度化の過程からして、首長制の定着までに時の経過が必要であることは十分予想されていた。特に、議会権能の強化は逆の方向をたどった。また、現行の首長制を、法制度面から離れて、首長と議会との二元代表制の運用に着目して「弱い首長と強い議会」「強い首長と弱い議会」のアンバランスという表現がよく用いられるが、いずれも首長と議会の「力関係」が、どちらか一方に傾斜して双方の対等関係が崩れているとするものである。この点では、首長制の制度化が一段落した後の展開で、「強い首長」といっても、それは、混乱しがちな議会運営に翻弄されずに、住民の政治意思を代表する首長の意味であって、必ずしも議会との対抗関係でいわれたものではない。議会機能との関連でそのことが重要であるのは、それに続いて、首長と住民とが直結するようになり、両者が相まって議会に対抗する構図が表面化してきたことがある。「公選首長の時代」の到来である。

首長主義の基本構造は、本来、首長と議会との関係によってのみ表現されるべきではなく、その双方の代表機関に信託して権力の行使をゆだねる住民の存在をそこに加えて、首長と議会と住民との三者関係においてとらえなければならない。首長と議会とが対等であるのも、住民との代表関係においてであり、先の「弱い首長と強い議会」「強い首長と弱い議会」のような単なる「力関係」において、双方が常に均衡しあっていることを求めるものではない。

③ 行政への住民参加と議会

首長と住民との直結化をうながしたのは、市民参加もしくは住民参加の運動の広範な展開である。それに対して議会側からは、しばしば、議会を経由しない市民参加の活用が議会制民主主義の原理に背馳するものであるとの見解が表明されることになった。だが、こうした市民・住民参加の運動あるいはその政治的利用に対する議会側の危惧や反発は、それほど長くは続かなかった。行政過程への参加制度が保守と革新の別なく全国的に定着するに伴って、やがて鎮静化していき、むしろ注目すべきことに、二元代表制

の下での成熟した首長・議会関係のあり方について従来になく真剣な検討が行われはじめ、全国議会関係団体の見解や制度改革の要望が相次いでまとめられるようになっていった。都道府県議会議長会議会制度研究会『都道府県議会の改革についての意見』（昭和48年）、全国市議会議長会都市行政問題研究会『新時代に即応した市議会機能の向上策についての意見』（昭和52年）、全国町村議会議長会『町村議会制度の改善整備に関する要望』（昭和52年）がそれである。

住民との関係では、もはや、首長と住民との直結化を嘆いている時代ではなくなっていた。議会もまた住民との結びつきを見直し、「議会活動への住民参加」を問題にしなければならなくなったのである。それとは別に、自治体の合理化要求から発した議員定数削減運動なども、代表機関としての議会の存在理由を問い合わせ直す機運を醸成した点で、その問題提起の意義を認めなければならないであろう。

そのころから早くも20年の年月がたっている。20世紀が最後の四半世紀に入ったその時から今日に至るまで、国際化や高度情報化、そして何よりも高齢化に代表されるいわゆるメガトレンドへの対応の必要性が繰り返し主張され、第2次臨調以降の国の行政改革の展開と並行して、地方公共団体における行政体制の整備と確立が逐次的に図られてきた。21世紀を目前に控えた最近の地方分権推進の動きは、全国の地方公共団体に待ったなしの対応を迫っている。

(3) 議会権能強化の要請と現実

戦後における首長制の制度化の条件として、議会権能の強化が重要であったにもかかわらず、ほぼ一貫して逆に制約される方向をたどったことは注目される。議会の地位・権限という見地から、昭和22年施行以降、地方自治法は度重なる改正が加えられてきたが、議会について見る限り、25年までの改正ではほぼその地位と権限の強化拡大が図られてきたとされる。ただし、首長の予算提出権を侵さない範囲において予算の増額を議決できることを明確にした22年の改正にしても、また議決列挙事項を増加すると同時に首長の議会に対する一般拒否権を制度化した翌23年の改正にしても、一面から見れば議会権限の拡大だが、他面から見ればその逆となる。だが、27年の改正以降は38年の改正まで一貫して逆に弱化縮小をたどった。ただその後は、若干重要な権限の追加などが行われてきたといえる。

① 議会権限消長の推移

まず、22年法律施行後間もなくの改正では、予算の増額修正権、調査権についての証

人尋問権、議会図書室の設置、翌23年の改正では議決事件の追加、条例・予算にかかる一般的拒否権の挿入、25年の改正では検査権・意見陳述権の拡大、不信任議決の手続き、特別委員会における公聴会制度、議会事務局の設置等が規定された。

ところが、27年、いわゆる逆コースと呼ばれた時点での改正では、議員定数の条例による減少を可能にする規定、定例会をそれまでの年6回以上から4回に減らす規定を置き、31年には議員の兼業禁止、定例会を年4回以内とさらに縮小、議会の規模に応じた常任委員会の数の制限、委員の兼任禁止、継続審査の限定、議案の提出・修正の動議、懲罰の動議の8分の1以上の者の賛成を必要とする要件の設定、議員の除斥事由の拡大、議決事項としての契約の締結、財産・營造物の取得の範囲の限定等の改正を行い、議会権限を縮小した。ここに至って、民主化よりは能率化、そしてその観点から議会は軽視されてきた。また、首長の側も、できるだけ議会を平穀無事に終わらせたいという意向が強く、これらの議会権限縮小のための改正には同調する向きが強かった。

そして、この方向は、さらに38年改正において、財務全般の大改正と関連して、契約の締結・財産の取得・処分に関する議決事項についての条例に関する政令基準を設け、予定価格と面積の両方の議決要件を設定して、議決事件を大幅に減少させたことにより一挙に加速された。これらの改正については、その後地方議会3団体はことあるごとに是正を求めてきた。ただ、その後は、昭和44年改正では、市町村の基本構想を議決事項に加え、また平成3年の改正では、それまで権限が限定されていた国の機関委任事務への関与が認められるようになり、今回の地方分権推進委員会の勧告で機関委任事務制度の廃止が予定され、自治事務に振り分けられた部分への条例制定が認められるようになることは周知のとおりである。また、この平成3年の改正では、地方公共団体の首長及び議會議長の全国組織である地方6団体に対して政府への提言が認められることになり、今次地方分権推進の契機となった。

② 昭和27年以降の議会権限の縮小

ところで、昭和27年以降の議会権能の弱化縮小の出発点となったのは、同年の法改正であった。この改正により、執行機関に関する通則規定（法第138条の2～138条の4）が新設され、首長と議会の関係を軸とする二元代表制の法制度面での確立が図られて首長制の制度化は一段落したのであり、その際に議会開催回数の制限に見られる議会機能の抑制化の方向が顕在化していくことになったのである。

新設された通則3カ条の規定は、それぞれ執行機関の義務、執行機関の組織の原則、

委員会・委員および付属機関の設置について定めたもので、執行機関が「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」ことを定めた最初の規定は、国会審議の過程でも、そのような「訓示」的規定を置く必要性が問われたほどであったが、実は、常任委員会を舞台とする議会の執行権への関与に対して、執行機関としての独自性なり自主性が不十分になりがちだ、との判断に基づいていた。

議会にとって議決権は本質的かつ最も枢要な権限であるが、議決事件として法第96条第1項に列挙されているもののうち、条例の制定改廃や予算の決定などを除く多くは、一応執行機関の権限とされるものについて、その個別の執行を議会が監視・統制するという性質が強い。上記の改正は、あくまで執行機関の「るべき根本基準」を示したものであって、こうした執行権に対する議会関与の当否を問うものではない。

だが、何事にも意図せざる効果が伴いがちであるように、この改正を一つの契機として、議会がまるで「執行機関としての立場」を脅かすほど「強すぎる存在」になったかのような状況認識が広まっていき、以後の議会機能の抑制を正当化する議論が勢いを得ることになった。その点で、昭和25年以降の議会機能の抑制は「弱い首長と強い議会」のアンバランスのは正策であったかにみえるが、その場合の議会の「強さ」は、決して、首長制の下で地方議会が果たすべき本来の機能とそれを支える議会機能の「強さ」を指してはいなかった。この認識は重要であり、その認識を欠いてしまっては的確な改革指針を提示することもできなくなる。

ところで、30年代半ば以降、「強い首長」を望む声が強まり、38年の地方自治法改正を生んだが、さらに地方議会における「不祥事件」の頻発、特に40年の東京都議会の議長選挙をめぐる贈収賄事件は、地方議会に対する批判・攻撃の火に油を注ぐことになった。しかも、都議会が、自主的に問題を解決できず、国会により立法化され即日施行された「地方公共団体の議会の解散に関する特例法」（昭和40年法律第118号）により解散を余儀なくされたことが、地方議会の自主解決能力不足を露呈した。

こうして、「公選首長の時代」を迎え、それが一つのピークに達したころ、改めて地方議会のあり方を問い合わせが台頭した。その典型として、全国町村議會議長会のまとめた『町村議会制度の改善整備に関する要望』（昭和52年）が挙げられるが、たゞそこでの「法令改正関係要望事項」は、一部を除いて実現せず、本報告書にかなりの部分が引き継がれることになった。

3 地方分権推進と地方議会

(1) 中央・地方関係の変化と地方議会

地方議会の果たすべき役割は、個々の地方公共団体内部における首長や行政部局、あるいは地域住民との関係によって規定されるだけでなく、例えば市町村の場合、国や都道府県との関係によって左右されるところもまた大きい。現代国家における地方自治が、単一の地方自治体のみで自己完結するものではなく、多くの場合、より広域の行政区域を対象として存立する政府との相互依存関係によって成り立っているからである。

したがって、地方議会のあり方も含めて現代の地方自治を考察するには、レベルを異にする「政府間関係」を視野に収めてその複合的な様相をとらえなければならないのである。

地方公共団体を地方政府と見なし、中央政府との関係を「政府間関係」としてとらえることが本来望ましいが、わが国では未だに地方政府概念の適用に消極的な学問分野も残っているので、ここでは、政府間関係の中で国と呼ばれる中央政府と地方公共団体の関係を、従前から用いられている「中央・地方関係」として表現することにする。

① 新中央集権主義への傾斜

欧米の先進諸国では、19世紀の最後の四半世紀から20世紀の半ばごろにかけて、中央政府の機能の拡大と中央集権化の傾向が強まり、近代国家形成期の中央集権化と区別して「新しい中央集権主義」と呼ばれた。ところが、わが国の場合、戦前から戦後への転換に際して中央集権主義から地方分権主義への転換が説かれたのに、高度成長期に入つてからは「中央集権主義」の傾向が顕著になって、新しい憲法体制の下での近代的な地方分権主義が徹底しないうちに、戦前の古い中央集権主義とは異なる新しい中央集権主義が形成されてきたと理解してきた。

わが国の高度成長期に進行した「新中央集権主義」とは、具体的には昭和30年代後半の河川法や道路法の改正による知事権限の国への引上げ、国の出先機関の相次ぐ新設による国の直轄事業の実施、特殊法人の増設、財政投融資資金による巨大プロジェクトの実施、機関委任事務の増大等を指していた。最後に挙げた機関委任事務の増大は、その事務執行に伴う通達行政の深化と補助金行政の膨張を随伴しており、これらが文字どおり三つともえになって、わが国的地方自治を強く制約することになった。

本来欧米先進諸国での新中央集権主義は、福祉国家への展開と重なるものであった。

② 中央政府と地方政府の共同関係

だが、わが国の場合は、今述べた事態が先行し、昭和48年の「福祉元年」以降社会福祉制度が拡充されるという時間のズレがあった。それはともかくとして、この新中央集権主義は、旧制度下のような地方に対する中央の一方的な集権的統制の強化をもたらしたわけではなく、中央政府がナショナル・ミニマムの確保に責任を持ち、その実現を図るには、地方公共団体への依存を強めざるをえなくなった。

この中央・地方の依存関係を明確にとらえた第9次地方制度調査会の答申（昭和38年）は、もはや両者の関係は、従来のような国が後見的立場に立って地方公共団体を支配するものではなく、「現代福祉国家における両者の関係は、……國も地方公共団体とともに國家の統治機構の一環をなすもので、國は中央政府として、地方公共団体は地方政府として、国民福祉の増進という共通の目的に向かってそれぞれの機能を分担し、協力して行政の処理にあたらなければならないものである。すなわち、現代国家における両者の基本的関係は、それぞれの機能と責任を分かちつつ、一つの目的に向かって協力する共同関係でなければならない」とした。

③ 機関委任事務と議会

ところが、この注目すべき「共同関係」が、機関委任事務の活用を通じて図られたために、本来清算されるべき後見的な中央・地方関係がその後も存続・強化されて、有名無実と化してしまった。これにより、首長等の執行機関の自立性が制約されたばかりでなく、地方議会もまた機関委任事務の拡大により、権能を大きく損なわれ、その改革はますます必要不可欠となった。

全国町村議會議長会の前述の要望事項は、① 地方行政が複雑多様化し、国と地方の行政責任が不明確化し、地方公共団体の自主性と自立性を損ね、② 住民の日常生活に密着している事務が多く含まれているのに議会の権限は執行機関への説明要求・意見の陳述権しかないので、③ 極力整理・縮小して地方公共団体の事務とするよう改正すべきだ、としていた。

その後、第2臨調が設置され、財政再建と行政改革が強力に推進されて、わが国の中・地方関係は、「新々中央集権主義」の主張に見られる新たな局面を迎えた。「地方の時代」の開幕が広く認識されるようになった一方で、それに逆行する傾向として、低成長への移行とそれに伴う財源の圧縮を背景とした地方政治の行政化、画一化の進行、組織・定員管理などへの介入、権限移譲を伴わない負担の転嫁などが現れたのであった。

それ以後、第1～3次の行革審の提言やそれを受けたものとして、度重なる機関委任事務の一括整理、老人福祉法等福祉8法改正として結実した福祉関係の「団体事務」化、職務執行命令訴訟制度の改正を含む地方自治法の改正、いわゆるパイロット自治体制度（地方分権特例制度）および中核市制度の創設などが相次いだが、わが国の中央・地方関係の基本的な構造は「新中央集権主義」の時代のそれと変わることはない。したがってまた、機関委任事務制度によって特徴づけられる中央・地方関係と地方議会との制度的関係についても、基本的に変わらないまま今日に至っている。その根本的な変革は、第3次行革審の最終答申と前後してにわかに具体化した地方分権推進の動きにゆだねられることになった。

(2) 地方分権推進と機関委任事務制度の廃止

平成7年、5年間の時限法として地方分権推進法とそれに基づく地方分権推進委員会が設置され、中間報告からすでに4次にわたる勧告が行われ、現在第5次勧告に向けて作業が継続中である。この法律の制定に至る経緯と、委員会の活動については周知のとおりだが、明治以来の中央集権型行政システムの「制度疲労」を理由に機関委任事務制度の廃止が打ち出され、今地方自治法もその線に沿って改正作業が進められている。

① 地方分権推進委員会の勧告

「中間報告」を含めて、逐次的に提出された地方分権推進委員会の勧告にはすべて「分権型社会の創造」という副題が付けられている。それが意味するのは、「全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の『中央省庁主導の縦割りの画一行政システム』を、地域社会の多様な個性を尊重する『住民主導の個性的で総合的な行政システム』に変革すること」であった。地域住民の「自己決定権」を拡充するために、これまでの中央集権型行政システムを地方分権型行政システムに変革することにより、まず国と地方を通じて行政のスタイルが変わり、国・都道府県・市町村の関係が変わり、これにより地方公共団体の姿勢も変わり、究極において地方公共団体による地域づくりとくらしづくりの方策が変わる、というわけである。

② 機関委任事務制度の廃止

ここでは、地方分権推進委員会の認識に従うならば、「真の共同・協力関係は、国と地方公共団体との行政権限と行政責任の所在が明確に区分され、かつ、両者の関係が上下・主従から対等・協力の関係に大きく変化してはじめて可能となる」のであって、地

方分権を抜本的に推進するためにも、まず第1に、機関委任事務制度を廃止し、第2に、国と地方公共団体の間の調整ルールと手続きを公正・透明なものに改め、第3に、「法律による行政」の原理を徹底して、必要な国による統制を立法統制と司法統制にできるだけゆだねることとしなければならない。

機関委任事務制度の廃止後は、次に掲げる二つの図のとおりになるとされる。図1（22頁参照）が新たな事務区分への整理結果を、また図2（23頁参照）が新たな事務区分の制度上の取扱いを、それぞれ要約して示したものである。図に明らかなように、今後も存続させが必要な地方公共団体の担う事務は、原則的な「自治事務（仮称）」と国民の利便性または事務処理の効率性の観点から法令の規定により地方公共団体が受託して行う「法定受託事務（仮称）」とに二分された。おおむね前者が6割、後者が4割の比率である。そして、前者の「自治事務」については、法令に反しない限りすべての事項に関して条例制定権が及び、議会の権限も、地方労働委員会および収用委員会の権限に属するものを除き、すべて及ぶ。

また、後者の「法定受託事務」については、法律またはこれに基づく政令により明確に事務の範囲を限定したうえで地方公共団体に委託されるものであるために、地方公共団体の条例にゆだねる必要がある場合には、法律またはこれに基づく政令により明示的に委任する必要があり、議会の権限のうち、検閲・検査、監査請求、調査証言請求など執行機関に対するチェック機能および説明要求、意見陳述などの権限は原則として及ぶが、地方自治法施行令で定める一定の事務については、議会権限の一部につき対象外とするほか、法律またはこれに基づく政令で制限を行うことを可能にするとされる。

（3）「地方行政体制の整備・確立」と地方議会のあり方

地方分権推進法は、地方分権推進に関する国の責務に加えて、地方公共団体の責務として、行政運営の改善及び充実に係る施策推進（第3条第2項）、行財政改革の推進、行政の公正の確保と透明性の向上、住民参加の充実のための措置その他必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた行政体制の整備・確立（第7条第1項）についても規定している。もちろん、法律によって指示されるまでもなく、これらのこととは地方公共団体において日常的に行われるべきだが、指示がなければ動かない地方公共団体も存在するのを確かであり、従来も自治省の主導で「地方行革大綱」に従った行政改革が推進されてきた。

① 「第2次勧告」にみる地方議会の活性化

地方分権推進委員会は、第2次勧告において「地方公共団体の行政体制の整備・確立」の章を設け、その中に地方議会の活性化（① 議会の機能強化等、② 議会の組織・構成、③ 議会の運営）を含めた。

地方分権推進委員会の勧告が取り上げた内容は、これまで地方6団体、特に地方議会に関しては地方議会関係3団体が政府に要望してきた事項がおむね反映されていることは確かである。だが、議会の「執行機関に対するチェック」機能を強化し、「地方議会の組織に関する自己決定権を尊重」するのであれば、首長の再議の議決要件（法第176条第3項）、あるいは首長の不信任議決の要件（法第178条第3項）の緩和についても踏み込むべきだったし、また勧告の取り上げているものでは、議員の議案提出要件（法第112条第2項）の緩和は思い切って当該規定の削除をも含めて検討すべきではなかったか。

議会機能の強化、地方議会の組織の自己決定権の拡充は、議会だけの問題としてではなく、当然首長制の下での長と議会の関係を考慮しつつ検討する必要がある。地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大は、一方で地方議会の役割と責任を増大させるが、他方で首長の役割と責任をも重いものにする。地方分権推進委員会の中間報告は、首長に対する地方議会のチェック機能の重要性増大を強調しているが、議会に対しては、さらに地域社会の自治立法機関としての分権化に伴う条例制定権の拡大に対応できる自主的な政策形成機能強化が求められる。

今次の分権改革に当たっては、「立法権の移譲」を伴う改革であることが主張されてきた。これは、中央・地方関係を規律している国の行政法令を包括的に改正して、必要最小限の基準のみを定めたものに改め、法令に定められた基準以上に詳細に規律する必要がある場合には、これを地方議会が定める条例にゆだねようとする考え方に基づいた改革手法を表している。

したがって、その手法を有効とするためには、個別行政分野における権限の移譲と国の関与の縮小・廃止を徹底する必要がある。機関委任事務制度の廃止をはじめとする一連の「勧告」は、その条件整備に向けた大きな第一歩であり、部分的ではあれ、こうした「立法権の移譲」に向けて歩みが開始されたことは間違いないところであり、地方議会も執行機関も、ともにそのことの自覚を新たにしなければならない。

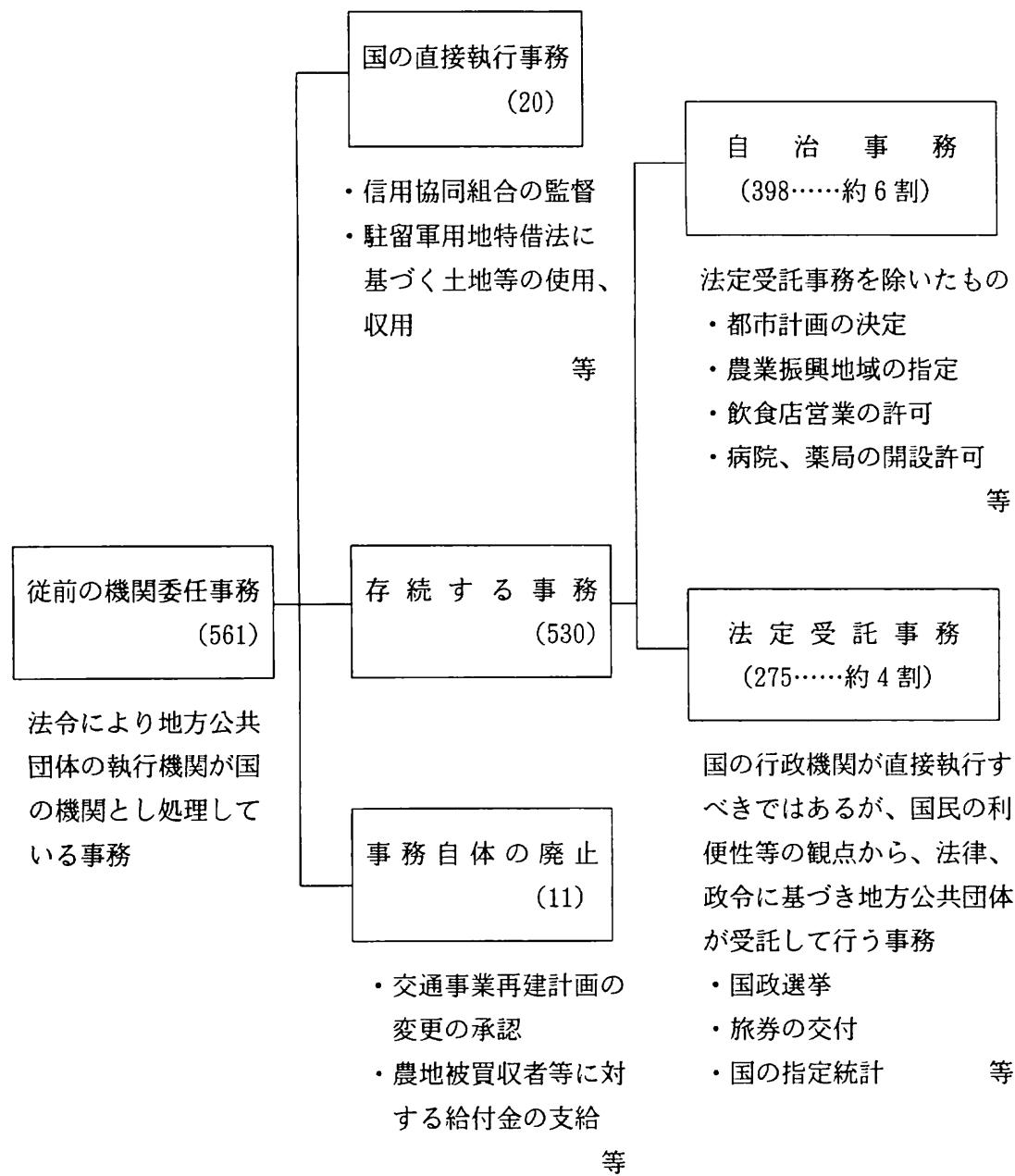
② 議会と住民参加

いま一つの重要な問題は、地方議会と住民との関係である。地方分権推進委員会の第2次勧告にまつまでもなく、首長と議会と並んで主権者たる地域住民にも地方分権推進のための地方公共団体の行政体制の整備・確立に取り組む責務があることはいうまでもない。その場合、議会と住民参加、とりわけ議会と住民投票制度との関係をどのように考えるかが重要である。

だが、この問題をめぐっては意見は多様であり、地方分権推進委員会自体、第2次勧告では首尾一貫性を欠くことになった。

一方で、制度化については国は今後とも慎重に検討を進める必要があるとの構えを示しながら、他方で、こと市町村合併の推進に関しては、合併特例法に基づく住民発議制度の拡充を図ることと並んで「合併協議会の設置が議会で否決された場合にあっても、住民投票の導入等を含めて合併協議会の設置が促進されるよう制度の見直しを行うこと」としている。地方議会での慎重な審議というかけがえのない長所を否定して住民投票によってそれに代えるという、このような直接民主制による代議制への代位の主張は、それこそもっと慎重に検討すべきではなかったろうか。

【図1】機関委任事務制度の廃止に伴う新たな事務の考え方



(注) ()内の数値は、地方自治法別表ベースの項目数。

なお、存続する事務の中には、一つの項目を自治事務と法定受託事務との双方に振り分けたものがあるため、区分後の合計とは一致しない。

【図2】新たな事務区分の制度上の取扱い

	機関委任事務	自治事務	法定受託事務
条例制定権	不可	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可 法律・政令の明示的な委任が必要
地方議会の権限	<ul style="list-style-type: none"> ・検閲、検査権等は、自治令で定める一定の事務（国の安全、個人の秘密に係るものの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの）は対象外 ・100条調査権の対象外 	原則及ぶ	原則及ぶ
監査委員の権限	自治令で定める一定の事務は対象外	地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外	国の安全、個人の秘密に係るもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外
行政不服審査	一般的に、国への審査請求は可	原則国への審査請求は不可	原則国への審査請求が可
国家賠償責任	国の責任 一定の場合、地方公共団体も責任を負う	地方公共団体の責任 一定の場合、国も責任を負う	国の責任 地方公共団体も責任を負う
代執行	長の権限に属するものについて、一定の手続きを経た上で可	不可	一定の手続きを経た上で可

4 町村議会の活性化方策

地方分権の時代を迎えて地方議会の活性化を検討する場合、いろいろな視点が考えられる。一つは、その自主的な責任ある対応をとるに当たり、これまでの強力な中央集権体制下で国の法令により維持されてきた規制や制限がもはや必要で有害さえある場合に、それを廃止して条例にゆだねるというやや受動的な点である。いま一つは、分権時代の地方議会に対する期待にこたえるために必要とされる法令や条例を制定改廃し、あるいは措置を講ずるという能動的な観点である。もちろん、この二つの視点は、時には密接な関連を有するだけに切り離して論じられない場合もあるので、十分考慮に入れつつ、以下活性化方策を検討する。

(1) 地方議会の自主性強化

まず何よりも大切なのは、地方議会の自主性強化である。中央政府は、明治以来地方公共団体やその最重要機関の地方議会を一人前と見ることなく、保護育成する態度をとり、些末なまでの干渉を加えてきた。このことが、今や地方公共団体の地方分権への対応に足かせとなっているところから、その根幹をなす機関委任事務制度の廃止が決まり、さらにそれに併せて地方議会に対する不必要な過度の中央統制を排除し、その自主性の強化を図ることが緊要の課題となった。ただ、地方議会に自主性を持たせ、自由にするのはなお危険とする反論も予想される

だが、自主性を尊重しないから地方公共団体の自立が妨げられるのであって、特に地方議会は規制が一層厳しくかけられてきたから、その自主性確立のためには地方議会自体が多大の努力を払わなければならないのは当然である。そして、自立しない限り地方分権に十分に対応する態勢はとれず、時代の要請にこたえられない。とりわけ、地方公共団体の自主性が拡大するなかで、自主的な政策形成機能や行政チェック機能の強化のためには、これまでの余計で不要な関与はできるだけ排除されるのが望ましい。

その観点からは、組織・構成についての法令の規制を外し、できる限り条例に任せてその地域の実情に最適のものにする必要があり、具体的には以下の事項を考慮すべきである。

① 議員定数の自主選択

議員定数は、地方自治法において、都道府県（法第90条）と市町村（法第91条）のそれぞれについて人口段階別に細かく規定されている。そして、町村にあっては、下限の人口2,000人未満が12人、上限の人口2万人以上が30人とされ、この間人口段階に応じて

3段階の区分が設けられ、条例によって減少が可能となっている。現状は、全町村2,563議会中2,451議会、95.6%と、ほとんどの町村で減数条例が設けられていて、定数は法定数では1町村当たり平均22.3人だが、条例定数は16.3人まで減少した。だが、議会の組織・構成の根幹となる定数については、地域の実情に応じて地方公共団体が自主的に選択し、地域住民の意向を反映できるようにすべきである。仮に、過渡的に法律で規定する場合でも、現行の規定は細かすぎるので大括りとし、標準的な基準にとどめるべきである。

② 定例会の回数制限の撤廃

前述のとおり定例会の回数については、地方自治法の規定は二転三転して、法制定時の年6回以上が現行の4回以内で条例で定める回数、に落ち着いている（法第102条第2項）。議会の組織自治権の強化と地方分権への対応の役割増大という観点から、定例会の回数や開催時期等はそれぞれの議会の必要に応じて条例や会議規則で規定できるようすべきで、法定の必要はない。定例会の回数を法律で限定されているため、それでは十分でない場合、定例会と実質同じ臨時会で対処することになる。だが、臨時会は本来必要があるとき特定の事件に限って招集されるものであるから、この臨時会では、一般質問・代表質問が許されず緊急質問の形式をとったり、あるいは請願・陳情の審査結果報告は原則として認められなかったりしている。したがって、定例会の開催制限の法規制が撤廃されなければ、定例会同様の運営を工夫する必要が生じよう。

なお、定例会での審議を活発にするために、これまで平穏無事に終えることを前提に最小限に設定されてきた会期について、その長さの見直しなども検討を要することになる。また、議会の招集権は明治以来一貫して首長の手中に握られてきた（法第101条）が、その自主性強化という観点から、議長に議会招集権を認めることについて検討の余地がある。

③ 臨時会の招集要件の緩和

臨時会も、その招集権は首長に専属しているが、首長の側からの招集以外に、議員の定数の4分の1以上の者が付議すべき事件を示して首長に招集請求を行うことができるとしている（法第101条第1項）。だが、ここにいう「付議すべき事件」とは、議員に発案権があり、法令に基づく具体的な事件であることが要件とされていて限定的であり、この要件に合致しないものは議員の請求があっても首長は招集の義務を負わない。例えば、災害時をはじめ住民の関心の高い緊急事件が発生した場合の首長の対応等について

の説明や報告は、ここにいう付議事件には当たらないとされる。だが、このように狭く解することは、地方議会の活動の範囲を狭め、その存在価値を薄めるので、議員からの招集請求があった場合には、首長に一定期限内の臨時会招集を義務付ける措置を講ずる必要がある。ことに、各種選挙などの機関の意思決定をしたり、条例案等議員提案の事件だけを審議したりする臨時会で、首長が議員の招集請求に応じない場合には、議長にも招集権を付与すべきである。

④ 常任委員会の数、議員の委員への就任制限の撤廃

常任委員会については、都道府県と市町村の人口段階別に数が法定され、町村は4以内とされており（法第109条第1項）、議員はそれぞれ1個の常任委員にしかなれない（第2項）。現状は、全町村の99.5%に当たる2,549の議会が常任委員会を設置しており、未設置は14にすぎない。だが、これらの事項も、本来議会の組織自治権に属するべきもので、特に定数削減の進んだ町村では常任委員会の運用に支障を来しているので、法律による規制を外し、すべて条例に任せるべきである。ちなみに、常任委員会を設置しながら開催していないのは221議会、全体の8.7%にも及んでいる。

町村での定数削減は、前述のとおり1議会当たり6.0人にも上り、この結果常任委員会の数も3分の2近く（64.8%）が3委員会となり、さらに2委員会へと移行する状況にある。それに加えて、1委員会当たりの委員数も5.8人、少ない所では4～5人の場合さえみられる。委員会の数の減少は、それだけ1委員会当たりの所管事項が増え、委員の負担を大きくすると同時に、常任委員会制本来の専門的審議の建前を失わせることになる。

このような状況下にある場合は、常任委員会制を廃止してすべて本会議中心で審議し、必要に応じて特別委員会を設けるにとどめるようにすることや、上限の撤廃を含めて、常任委員会の数はすべて条例に譲り、また1議員1委員制の制限を撤廃すべきである。もちろんその場合、同一議員の所属する複数の常任委員会の同時開催は原則として避けるなどの措置を講ずる必要があることはいうまでもない。

(2) 地方議会の議決権範囲の拡大

地方議会の政策形成能力や行政監督機能を高めるためには、これまでの首長との関係で制約されていた議決権をはじめ権限全般の強化を図る必要がある。まず、議決権の範囲の拡大については、一方で15項目に限定されている議会の議決事項（法第96条第1項）に以

下に挙げる重要事項を追加するとともに、他方で条例により定めることのできる議会の議決事項の条文（同第2項）をもっと活用すべきである。

ちなみに、町村の場合、この条例はこれまでのところ名譽町村民条例や町村章制定条例等に限られ、全体の3.2%の町村でしか見られないが、これからは住民の権利義務に關係のある条例に範囲を拡大する必要がある。

① 議決事項に基本構想と併せて基本計画を追加

市町村については、基本構想の議決権が法定されている（法第2条第5項）。だが、一般的に基本構想は、議会での審議がもめるのを回避する狙いもあって抽象的表現で具体性を欠いている例が一般的であり、すでに具体的な内容の基本計画が執行部限りで策定ずみであったり、あるいは基本構想議決後にその策定にとりかかったりしていて、これでは議会は情報隠し同然の状況にあって町村の将来を決する基本構想について十分な審議が行えない。

したがって、基本構想の審議に当たっては、すでに一部の市町村が当初から実行してきたように基本計画と併せて検討できるよう、その両方を議決事項とし、地方自治法第2条第5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のいずれかの改正を行うべきである。

② 議決事項への個別計画マスタープランの追加

最近になって中央各省庁の一部から市町村に事務移譲する過程で法律その他により個別行政のマスタープラン策定が奨励され、議会でも論議を呼ぶようになった。これらには、市町村独自の計画をも含めて、当然に住民に直結するものが多く、高齢者のためのゴールドプラン、児童等のためのエンゼルプラン、障害者のための各種プラン、都市計画マスタープラン、一般廃棄物処理計画、分別収集計画などが見られるが、個別の条例案に具体化され、予算に計上されない限り、議会の正式の審議対象とはなりえない。だが、その重要性からみて、議会の議決事項に加えて審議の対象にできるよう、法定の議決事件（法第96条第1項）に追加すべきである。

③ 議決事項への重要な私法上の契約の追加

現行の地方自治法では、地方公共団体が私法上の契約を締結する場合に議会の議決対象となるのは、後述のような限定付きでの工事・製造の請負（法第96条第1項第5号）など一定のものに限られている。だが、最近の行政事務の多様化・複雑化に伴い、事務・事業を私人に委託したり、私人と協定を結んだりする例が増えている。これらの中

には将来の地方公共団体の債務負担を伴う内容が含まれる私企業との公害防止協定締結や、あるいは地元医師会との休日夜間診療等の医療行為についての契約、事務・事業の私人への委託のための私法上の契約など直接住民生活に密接な関係を持ち、地方公共団体にとっても重要と思われる契約などがあるが、いずれも首長限りで行われ、後に住民や議会の批判を受け問題化する事例も決して少なくない。これらは、適正公正な契約としての内容を確保するため、新たに議会の議決事件（法第96条第1項）に加えるべきである。

④ 公社等への議会の関与権付与

現在、地方公共団体の出資により地域開発・都市計画や産業・観光開発等のために設立された公社等の数が著しく増え、市町村分だけで約5,600団体に及ぶといわれる。だが、その事業内容をみると、本来地方公共団体の処理すべきものをその分身または肩代わりとして行っているものがほとんどで、多種多様にわたっている。

したがって、その運用資金の多くも地方公共団体によって賄われているのに、責任関係が必ずしも明らかでなく、特に最近公社の一部には収支の均衡を失って赤字が累積し、その穴埋めを設立者の地方公共団体が余儀なくされている例が少なくない。このような事態を招いた原因の一端は、地方議会のチェック機能が十分に及ばない現行制度にもあり、またむしろ執行部側は議会の関与を逃れるために公社を乱用してきた嫌いさえあった。したがって、公社等については、別人格だとしてこれまで許されなかった予算・決算、事業計画など基本事項については議会の議決事件（法第96条第1項）に含める必要がある。

(3) 地方議会の議決権の強化

以上のような地方議会の議決権の範囲の拡大に併せて、すでに議決権の対象となっているものについて関与を深めたり、制約条件を撤廃したりすべき重要なものが考えられる。

① 契約議決等の政令基準の廃止

議会の議決を要する工事・製造の請負、財産の取得・処分の議決要件については、それぞれ都道府県と指定都市・市・町村別に政令で基準が示されている（法施行令第121条の2、別表1、2）。だが、地方公共団体の予算や人口規模別とは無関係に一律に規定されているため、特に地価の高騰が著しい地域では面積要件から議決対象外とされる事例が数多く見られ、議会のチェック機能が及ばなくなっている。地方分権に伴い、地方公

共団体の自主性が拡大し、入札や契約に関して公正・透明性を確保し、予算執行の適正化を図るためには、これらの政令による規制を緩和し、これまで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である。

② 予算の議決科目の「目」への拡大

地方議会にとって基本的な権能の一つである租税承諾権＝財政権を行使するうえで、最も重要なのは予算審議であるが、現行法では予算の編成権は長に専属するとされており（法第149条第1項第2号、第211条第1項）、その修正についても長の発案権を侵害しない範囲で、増額については長との事前協議が必要とされ、議会の権限はかなりの制約を受けている。だが、予算に対し住民の意思をよりよく反映させる議会の責任は今後ますます重大となり、また予算への議会統制を強化しなければならない。その点からみて、現在の款・項に限定されている議決対象では具体性を欠く面があり、十分ではないので、具体的な施策内容を明示した「目」も審議対象に加え、活発な政策論議を呼び起こすことが必要で、現行予算制度では単なる説明科目で議会の修正権も及ばないとされる「目」を議決対象とするよう改めるべきである。

③ 決算の重視と「不認定」の場合の事後措置

地方議会は、当然当初予算の審議に最も力を入れ、それに引き替え決算審査のほうはそれほどに重視されていない。これは、決算が予算を執行した結果にすぎず、妙味がないからとされることによる。だが、当初予算のほうは、現行の中央依存型の地方財政制度では、その後の度重なる補正によりかなり大きく形を変えられてしまうのに対して、決算のほうはその団体の財政の全体像を映し出しており、また不正の監視・摘発はもとより予算の執行の適正性、行政執行の妥当性について精査し、批判を加え、改善を求めることが可能にする。それだけに、予算に劣らずもっと重視されるべきである。また、審査の結果は、翌年度の予算編成や行政執行に生かされるよう、決算書の早期調整に努める必要がある。

ところで、決算審査が不認定とされることは、本来首長の政治責任が問われ、きちんと釈明が必要となるはずで、不認定の断を下した議会としてはその理由を明示するとともに、他方当然その不当な処理の再発の防止、政策の変更、責任の所在の明確化について首長から議会への説明を義務付ける条文を法定すべきである。

④ 予算・決算の審議方法の改善と予算・決算書の様式の改善

予算については、町村の場合、各常任委員会に分割付託して審議しているところも見

受けられる。だが、これでは仮にある委員会で歳入なり歳出なりの修正を行おうとしても、他の委員会でそれと対応する歳出なり歳入なりの修正がなされない場合、事実上修正はできないことになり、不合理である。したがって、特に少人数の町村議会では予算特別委員会を設け、議長を除く全員で審議に当たり、これを決算でも採用しているところがあるが、前述の常任委員会の規制撤廃により自由に設置できるようにして、予算あるいは決算常任委員会により行うことも考えられてよい。

なお、それと関連して、現在の予算・決算の様式は地方自治法施行規則で詳細に定められ（第14条～16条の2）、画一的で一般の住民には分かりにくいものとなっているが、地方分権による自主課税権の拡大に伴い、住民が財政に対する理解を深めることが重要になるので、それとは別にそれぞれの地方公共団体が創意工夫を加えてもっと分かりやすいものにしてPRする必要がある。

⑤ 専決処分の乱用防止

首長には、本来議会の議決または決定を要する事件について議会が成立せず、議会の議決がなく、または議会を招集する暇がないと認めたときなど法の規定による場合（法第179条第1項）と、軽易な事件で議会の委任に基づく場合（法第180条第1項）には専決処分が認められている。平成8年の1年間で、法の規定に基づく専決処分は、1町村当たり平均5.7件、内訳は予算が61.6%と最も多く、次いで条例の30.1%となっていた。だが、その理由としては、「議会を招集する暇がない」とするものが98.7%に達していて、今日の交通・通信手段の発達した時代に、臨時会を招集する暇がないような状況は考えられず、先例・慣行を理由に安易に利用されすぎているといわざるをえない。

したがって、この場合の首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べきである。また、専決処分については議会の事後承認を求めることとされていながら、不承認でも首長の政治的責任は残るものとの専決処分とこれに基づく執行の効力には影響がないとされていて、議会の議決権が軽視される一因となっている。首長の専決処分が不承認とされた場合には、その効力が存続するものについては将来効力を失わせ、改めて提案させるなどの措置を義務付けるべきである。

⑥ 議案・修正動議の提出要件の緩和

現行法では、議員が団体意思決定議案や修正の動議を提出するには、議員定数の8分の1以上の賛成または発議が必要とされている（法第112条第2項、第115条の2）。これ

は、前述のとおり、国会法の改正に合わせてとられた措置だが、最近国会はその活性化方策の一つとして、国会法を改正して議員発議の場合に要求されている賛成者の要件を緩和する措置を検討中であり、地方議会も政策形成機能を飛躍的に向上させ、議員が民意を反映した議案を提出しやすくして議会の活性化を図る観点から、同様な対応を講ずる必要が高まっている。特に、議員定数の少ない町村の場合、1人でも議案を提出することができるようすべきである。

(4) 地方議員の政策立案・審議能力の向上

地方分権時代の地方議員に期待される能力としては、特に政策形成や行政監督の面が重要になってくる。そのためには、次のような点の改善が図られるべきであろう。

① 一般質問のあり方の改善

一般質問は、議員がその町村の行財政全般にわたって、首長等の執行機関に対し疑問点をただし、所信の表明を求めるものであるが、場合によっては一步踏み込んで政治姿勢や政治責任を明確にさせたり、政策の変更・是正、あるいは新規施策の採用などを要求したりすることも可能である。したがって、議員にとっては、その政策形成能力を発揮する重要な手段であるが、改善すべき問題点もある。特に、議員側としては、地元の陳情に終始したり、首長へのお願いやお礼言上の場になったりすることは厳に慎むべきである。

一方、一般質問は、町村でも、議長を経て首長等に対し文書でその要旨を通告することとなっている（標準会議規則第61条第2項）。これは、あらかじめ通告を受けた首長等の執行機関が、責任ある答弁を行うために事前に十分準備しておく必要があるためとされている。だが、その結果、議会での質疑等のやりとりに緊張感を欠き、セレモニー化しているとの批判を受ける一因となっていることは否めない。

議員にしてみれば、行政に対していわば“素人”的議員が、“玄人”的執行機関にあらかじめ質問内容を通告させられて準備された内容の答弁を口頭で受け、再質問はその場で判断して行わねばならないという不利なルールとなっている。したがって、よほど詳細な資料や調査をするものを除いては、双方口頭で質疑応答を繰り返すのが公正な方法であり、紋切り型の棒読み答弁などを防いで討論を活発化させることができるようにすべきである。

ところで、一部に、事前通告制を廃止すると首長は選挙で選ばれるため行政に精通

しているとは限らず、答弁ができなくなるおそれがあるとか、答弁調整に手間がかかるとか、必ずしも行政機関の全員が出席しているとは限らず質問に答えられなくなることもあるといった反対論がある。だが、いやしくも首長たる以上、あるいはその他の執行機関の長たる以上、これから的地方分権の時代に、どのような質問が出ようと受けて立てるようでなければその職責は務まらなくなり、活性化のためには、首長と議員との直接的な問答の方式が必要不可欠であるといわなければならない。

したがって、通告制は原則廃止として任意とし、通告制をとる場合は少なくとも首長の答弁書もあらかじめ議員に事前通告すべきである。また、今日の地方自治は、国際化の進展や環境、人権問題など町村の区域を超えたグローバルな課題まで深く影響を受けしており、広い視野を持つことが必要不可欠となっているので、可能な限り町村の事務の範囲を弾力的に解し、一般質問の対象に含めるべきである。

② 質疑・質問の回数制限等の緩和

(ア) 一問一答方式の導入、議長の発言許可の弾力的運用

現在の会議規則は、常任委員会中心の建前をとるため、本会議での質疑・質問は「一括質疑・一括答弁方式」をとり、町村においては原則3回、ただし議長の許可で4回以上も可能とされている（標準会議規則第55条、第63条）。これに対して、委員会では回数制限はなく、納得ゆくまで何回でも質疑ができる「一問一答方式」がとられ、定数の少ない町村議会では、本会議中心の運営を行っているところも多いから、本会議においても実質審議が行えるよう、質疑等の回数制限を撤廃すべきである。また、回数制限を行う場合には、十分審議が尽くされるよう議長は発言の許可を弾力的に運用するよう努めるべきである。

(イ) 本会議での意見表明規制の撤廃

本会議では、質疑等の回数制限と併せて、質疑における意見表明が禁じられている（標準会議規則第54条第3項）が、委員会では自由とされている。この点も、本会議での論議を深め、議案等の実質審議が行えるよう、意見表明に対する規制を撤廃すべきである。

(ウ) 議員同士の討議、首長と議員との自由な討議の保障

議会の活性化の基本は、討論の活発化にあることはいうまでもない。ところがこれまで、本会議では議員から長への一般質問や質疑が中心で、長から議員への質疑または反問、長と議員の討論はすべて禁止され、さらには議員同士の討論も1人1回と

制限されていて、これでは討論が単調になるのは避けられない。議員定数の少なくなった町村議会では、常任委員会が十分機能しなくなっているため、会議規則等の見直しによりこれらの規制をできる限り外して質疑・討論の活発化を期すべきである。

③ 議場の「型」の工夫

地方自治法施行後に建て替えられた現存の町村庁舎の議場は、国会や都道府県議会と同型で、議員は首長に対する質問や質疑を行う場合に執行部を背にして同僚議員のほうを向いて発言していて、不自然でセレモニーの場である感を強めている。双方が相手の顔をしっかりと見据えてかみ合った議論を進めるためには、庁舎新築の際には円形やコの字型その他を検討すべきであり、また現存の議場でも定数削減により余った議席を発言台として活用したり、固定式の舞台を可動式にしたり、発言台を新設したりする工夫が加えられてもよい。

④ 議員研修の充実

議員研修は、議員の審議能力を高めるのに欠かせない制度であり、町村議会でも、全国研修会、各都道府県単位の各種研修会が開催されていて、年間延べ8万1,300人が参加しており、このほか郡単位、町村単位の研修も実施されている。ただ、研修内容は、講演会方式による一般教養的なものが主で、これからは議員や議会事務局職員の調査・政策立案・法制能力を高めるため、専門的実務的な研修の充実、議員同士のパネルディスカッションやディベート方式等の参加型研修や近隣の市議会等を含めた広域的な共同研修も工夫すべきである。

これらの研修に必要な経費を確保し、特に視察研修においては、事前に十分勉強しておくことはもちろんのこと、その成果を同僚議員に報告するとともに、広報等を通じて広く住民にも知らせることを義務付ける必要がある。

⑤ 「議員派遣」の制度化

委員会は、付託された議案その他の事件を審査、調査するため、必要があれば直接住民の声を聴いたり、現地調査を行ったりしている。だが、議員定数が少なく、本会議中心の運営を行っている町村では、委員会単位ではない、いわゆる「議員派遣」を実施しており、その法的根拠を国同様明確化する必要がある。

⑥ 議会事務局の充実強化

町村の場合、議会事務局を設置している場合でもその規模は小さく、職員数の平均は専任職員2.1人、兼任職員0.5人、計2.6人にすぎず、地方分権によって要求される議会の

政策立案やチェックの機能の強化に十分こたえることができる状況にあるとはいえない。したがって、できるだけ組織の充実を図り、できれば人事面での執行部からの独立性を確保し、研修等により事務局職員の能力を向上させる必要がある。

また、パソコン等の活用により、議員活動に必要な記事・各種資料の収録・検索体制を整備し、調査機能を充実するとともに、会議録の早期調整等事務の効率化のためのOA機器の活用に努める必要がある。

(5) 議長・監査委員・議員の性格等

① 議長の短期交替の是正

地方議会において、議長は討論の進行役として極めて重要な地位を占めており、また議会を代表し、議事を整理するなどの重要な職責をも担っている。議会制の母国といわれるイギリスの国会の下院議長は、国会内においては女王よりも高い地位にあり、その地位を保障するとともに中立性を維持するためのさまざまな措置がとられており、しかも本人が希望すればいつまでも議長職にとどまることができる。地方自治法は、議長は本来任期一杯の4年を務めることを予定した（法第103条第2項）が、町村議会でも任期を全うする例は年を追って減少する傾向にあり（平成9年45.9%）、2年や1年の短期交替が行われている。

このような短期交替は、議長職の形骸化を招き、議会における代表性と指導性を弱めるとともに、執行機関に対する関係でも議会の地位を低下させ、ひいては議会自体の権威を失墜させる要因となっていることは否めない。地方分権下の地方議会にあっては、議長は何よりも議事運営等に習熟し、正常な議会運営を確保し、さらに議会の活性化方策への取り組みにおいて成果を挙げるためには、正副議長の任期途中の交替制は極力是正すべきである。

② 議員選出監査委員の議会選任への改正

現行法では、町村に監査委員2人が置かれ、町村長が町村議会の同意を得て選任することになっている（法第195条、第196条第1項）。このうち議員選出監査委員は、議会に代わって行財政運営の監査に当たるわけだが、長の選任制のため、二元代表制下での執行機関へのチェック機能を果たす面で問題があり、議会において選任する制度に改めるべきである。

③ 議員の性格等の課題

地方分権推進委員会は、無投票当選の増加や投票率の低下等の現状を是正するために、女性や勤労者の立候補を容易にするのに必要な環境の整備を進め、また議員の身分は専門職たるべきか名誉職たるべきかも中期的な課題として検討を進めるべきだとした。だが、勤労者の立候補しやすい環境整備一つとっても、職場での休職扱いや復帰の保障など広く社会的合意を必要とする対策が不可欠であり、また現在の町村議員の報酬でさえ勤労者の立候補を躊躇させているのに、名誉職にされて報酬がさらに大幅に引き下げられたらますます遠ざけるだけで、地方分権推進委員会の見解は矛盾しているといわざるをえない。もっと現状に即した検討が加えられるべきである。

④ 議員の執行部付属機関の委員への就任見直し

議員が首長の付属機関である各種審議会に議会代表として参画している慣行がある。これは、首長の側から見れば、議会に議案を提出する場合、議員の了解を取り付けておいたほうが無難だとの配慮に基づいており、一方議員の側から見れば、情報・資料の入手が容易であり、一種の名誉とみなすふしも見られる。だが、これによって、議案に対する審議に遠慮が働き、議会での修正等がしにくくなる結果を生んでいるのは否めない。したがって、このような慣行は改めて、各種審議会等への参画は原則的にやめるべきである。

(6) 対住民関係の改善

地方議会が地方分権の進むなかで期待された役割を果たし、住民の信頼にこたえていくためには、議会の活動が積極的に公開され、また議会に住民の声が活発に届けられるようにならなければならない。このような議会の広報広聴は、執行部の側の広報広聴活動と比べるとなお低調であり、いろいろと改善をする必要がある。

① 議会の委員会の公開

議会活動への住民の理解を深めてもらう手段としては、傍聴、有線テレビによる放映、会議録の公開、議会報の配布などがある。このうちまず傍聴については、一般に本会議は原則公開（法第115条第1項）なのに、委員会は制限公開とされる。だが、委員会の場合も本会議同様原則公開に踏み切らなければならなくなってきた。ただ、これまで公開を予定していなかったために、委員会室が狭く、また委員会数に対応した議会事務局職員の数の確保が困難といった制約があるが、可能な限り改善に努力すべきである。

一方、委員会の記録は、本会議の会議録と違って摘録がほとんどで、非公開とされてきたが、これも本会議同様に会議録を作成して住民の閲覧に供すべきである。

② 傍聴規則の見直し

地方議会も国会と同様、かつては“神聖な場所”として傍聴人に対して威儀を正すことをはじめ厳しい取締りをしてきた。だが、アメリカでは、地方議会は1日の労働を終えて夜集まってきた住民たちに見守られながら気楽に開かれており、これからの日本の地方議会も気安く傍聴できるようにする必要がある。したがって、旧制度時代そのままの傍聴人“取締”規則を残している場合には早急に改める必要がある。

次に、傍聴への便宜提供として、本会議や委員会の日程を、町村内の防災無線等を利用して放送したり、傍聴席に議事日程、一般質問通告一覧表や閲覧用の議案書を備え付けることも検討すべきである。

さらに最近は、報道関係者が傍聴席で記事を携帯電話やパソコン等で送信している例が出ているが、議事の妨げとならないようにする検討が必要である。

③ 休日・夜間議会の開催

本会議の傍聴は可能であっても、昼間開催されると、サラリーマンなどは仕事を休んでまで傍聴することはまずない。首長の広聴活動の中には、勤め帰りの住民の声を聞くために夜間駅前などで長と語る会などの行事を組んでいる例もあるが、これと同様に休日や夜間に定例会を開催するところも出てきていて、主に会期中1日か2日一般質問の日を当たりしている。ちなみに、町村議会で本会議と委員会とを合わせて日曜休日開催が延べ30町村、54日、夜間開催が14町、22日となっているが、このような取り組みは貴重であり広く検討すべきであろう。

なお、次代を担う子どもたちに町村の直面する問題や議会に関心を持ってもらうための「子ども議会」等、模擬議会の開催も検討されてよい。

④ 有線放送等の活用

現在、町村議会で有線放送により議会の模様を放送しているところは305議会(11.9%)あり、うち137議会はテレビ放映を実施している。これらの町村では、議員の一般質問等も活発に行われ、なかには全員が一般質問に立つところもあるほどで、議会を住民に身近なものにし、また町村の直面する課題を“お茶の間”で子どもを交えて話題にする効果も現れている。今後さらに実施する町村議会が増えるよう、積極的な取り組みが必要である。

⑤ 議会報の充実・活用

(ア) 議会報の意義

住民が議会活動への理解を深め、また議会活動をとおして町村政について考えるために最も有効な手段は、議会報である。もちろん、有線放送は、声や映像をとおして親しみを抱きながら議会活動を知ることができるという点で優れているが、たまたま見たり聞いたりする機会のあった住民以外には利用できないという欠点があり、印刷された広報紙はすべての世帯に配布され、ニュース性では劣っていても、いつでも読み返せるというかけがえのない長所がある。この長所をさらに伸ばすための改善が必要である。

(イ) 議会報の発行状況

現在、印刷物による広報は、2,448議会（95.5%）で実施されており（未実施は115議会）、このうち1,873議会（73.1%）は町村広報とは別個に議会単独で発行していて、この発行率は年々増加の傾向にある。今後、未発行町村は早期に発行できるよう努力すべきである。

(ウ) 議会報の編集

町村の議会報がほとんどすべての町村で発行されるようになった現在、今後の課題は地方分権時代にふさわしい内容に高めることにある。発行回数やスタッフの面で今のところ首長の側の広報紙には及ばないが、編集次第で濃密で読みやすく親しみのわくものとすることができます。

まず、編集体制では、議員が広報紙の編集に携わっているのは全体の96%に達し、そのうち26.7%は議員のみで編集している。議会報はどうしても政治的問題を取り上げざるをえないため、編集委員会の位置付けを明確にしておく必要があり、議会報発行のための単独条例制定、編集特別委員会の設置等の検討を要する。また、住民や学識経験者等にも編集に参画してもらえば、編集内容をめぐっての政治的対立を未然に防ぎ、内容をより親しみやすいものにする点で役に立つと思われる。

(エ) 議会報の内容

議会報が住民にとって親しみのわくものとなるためには、その内容が、住民の欲している町村政課題に関する情報について議員活動を通じて把握できるものになっていく必要がある。そのためには、有線放送が本会議での討論の活発化に役立つようになったのと同様に、議会での討議が実のある質の高いものになっていなければならない。

したがって、どうしても内容のある討論が中心に編集されるようになるのは避けられず、それを偏りととらずに他の議員も自らそれに勝る発言ができるよう努力すべきである。

それとともに、これまでの議会報は、ニュース解説形式で、討議の要点を伝える「お知らせ型」が全体の85%に達し、あとは一般質問等をやや詳しく伝える「会議録型」になっているが、このようなお知らせ型の域を脱して、住民に町村政の課題を提起し、それへの議員や議会の対応等を伝えて考えてもらう「考えさせる広報」に踏み込むことも必要である。また、発行回数も、定例会の回数に合わせた年3～4回にとらわれずに（首長の行政広報と同様毎月発行している議会もある）、必要に応じて年何回かの特集版を発行できるよう予算措置を講じ、全員協議会での率直なやりとり、各委員会の調査や行政視察の結果等の掲載も試みるべきである。

⑥ 議会も対象にした情報公開条例の制定促進

情報公開条例は、わが国では山形県の金山町で初めて登場して以来最近までに400余の都道府県や市町村で制定済みだが、いよいよ國も他の先進諸国並みにようやく法律制定に踏み切ろうとしている。ただし、平成9年7月現在で情報公開条例制定済みは81町村にすぎず、プライバシー保護条例407町村、政治倫理条例652町村、行政手続条例979町村と比べると著しく低い。にもかかわらず、地方公共団体では、民間オンブズマンやマスコミが、この条例を利用してこれまでの悪しき慣行たる空出張や飲食費の浪費などを各地で摘発し、その一掃に役立ててきた。

これまで、特に初期の条例は、その対象から議会や警察を除外するのが通例だったが、最近はこのような聖域扱いは許されなくなる傾向にある。町村議会としては、開かれた町村政を推進する先頭に立って、議会自らを対象に含めた情報公開条例の早期制定を実現するよう努力し、またすでに制定済みで議会を対象外にしている場合にはそれを含める改正を行うべきである。

ただし、議会が情報公開の対象になれば、本会議はもとより委員会の記録の整備や文書開示に必要な事務体制の確立のために、必然的に議会事務局の人員増を要し、また開示を前提とした会議録の作成方法、事務処理方式の検討が必要で、さらに本会議や委員会の討議自体が公開に十分耐えられる中身の濃いものになっていかなければならない。

⑦ 公聴会・参考人制度の積極的活用

公聴会は、委員会に付託された事件の審査過程で、住民や学識経験者等から賛否の意

見を聴いて参考に供するものだが、町村議会では、会期が短いことや開催の手続きが煩雑なため、あまり活用されていない（平成8年は6議会のみ）。

このため、もっと簡便な方法で委員会の審査や調査に住民等から広く意見を聴けるようにするため、平成3年の地方自治法改正で、国会同様に参考人制度が導入された。その結果、請願・陳情の審査に当たって、直接本人から説明や意見を聴いたり、また議案の審査でも利害関係者や学識経験者等から意見を聴いたりできるようになり、こちらのほうが利用される割合が大きい（平成8年は105議会）が、さらに積極的な活用が図られるべきである。

また、町村議会は、前述のとおり本会議中心の運営を行っているところが少なくないから、委員会だけでなく、本会議でも公述人や参考人から意見を聞くことができるようすべきである。

⑧ 住民懇談会等の実施

地方分権の推進により、地方公共団体の自己決定権と自己責任の拡大が不可避とされ、政策決定過程への住民参加はますます重要となってくる。

町村長が、「町村長と語る会」を持ったり、「地域懇談会」等の地域の集会に積極的に顔を出したり、最近は「出前町村室」など地域や団体からの注文に応じて町村長自らが出向いていくなどの広聴活動を活発に展開し、さらにはさまざまな町村行政への住民参加を工夫しているのに比べると、町村議会の対応は大きく立ち後れているといわざるをえない。それどころか、住民代表は議会だけとして住民参加には懐疑的否定的な態度をとってきた議員も決して少なくはない。

だが、これでは地方分権時代の地方議会としては失格であり、今後は議会自身が議会外に出ていって町村全域の住民の声を直接吸収する広聴活動をもっと活発化し、さらに議会の審議に当たり住民と論議をたたかわせて政策決定などに役立てる住民参加の活用を図る必要がある。この活動は、またとかく狭域の地元利益優先になりがちな個々の議員にとっても、互いに地元以外の他の地域の住民から意見を聞くことによって真の意味での町村全体の代表者としての意識を高めるのに役立つことが期待される。

⑨ 住民投票制度の位置付け

最近、町村でも、時に住民投票によってその将来を決するような重要な問題の可否に決着をつける事例が出てきて、種々論議を呼んでいる。特に、住民代表として間接的な議会制民主主義の中核にあるという自負から、住民投票によって事を決するのは民主政

治と相いれないものだとする意見は強い。ここから、住民投票が住民代表機関たる地方議会や首長に取って代わって事を決する「代位」となることは許されず、「補完」に限定して、最終決定は議会と長が確保して「諮問的住民投票」に限定すべきだとする意見が支配的である。

確かに、直接民主制は、ごく小規模の自治体でのみ成立する住民総会のようなものを除いては、それが主体になることは討論というかけがえのない長所を有する議会制民主主義を危うくするものであり、冷静に考えれば逆の結論になるべきところを、討論抜きでムードに流されてしまうおそれがあるので賛成はできない。

だが、住民投票は、日常的な住民参加と違って、住民にとっては極めて重要な問題であるが住民の意向が真っ二つに割れていて、反対派の住民の反発を恐れる住民代表ではそれが態度を決めかねるような場合、あるいは住民全体の意向と大きく食い違って重大な決定が下されるおそれがある場合等の異例の事態に限って用いられるものであり、とりわけ自治体の存在そのものにかかる合併の是非等は、議会での十分な討議を経たうえでさらに悔いを残さないために住民投票に諮り、その結果を議会での最終決定で参考にすべきである。

ただし、地方分権推進委員会は、市町村合併を推進する観点から、合併の発議を住民投票で行えるようにすべきだとしているが、これは都合のよい面だけをつまみ食いしている嫌いがある。市町村合併のような案件は、住民代表機関であって討論の場である議会での審議を尽くしたうえで提出すべきで、討論抜きの住民投票で発議するのは、それこそ代表制民主主義を否定することになりかねない。

地方（町村）議会活性化研究会委員名簿

委員長 佐藤 竜 成蹊大学名誉教授

委員 今村 都南雄 中央大学法学部教授

" 小林 弘和 専修大学法学部教授

" 中島 忠能 人事院総裁

" 谷村 規矩三 政策審議会委員長
岩手県矢巾町議會議長

" 百瀬 元 政策審議会副委員長
長野県波田町議會議長

" 高橋 良弘 政策審議会副委員長
愛媛県野村町議會議長