

分権時代に対応した 新たな町村議会の活性化方策

中間報告

平成17年3月

第2次地方（町村）議会活性化研究会

第2次地方（町村）議会活性化研究会

「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」

- 中間報告 -

目次

はしがき	1
町村議会の構成	3
1 議員の選挙	3
2 議員定数	6
3 議員の任期	7
4 議長・副議長の任期	8
5 議員報酬等	9
議会の機能	
1 立法的機能	12
（1）条例の制定	12
（2）条例の提案	15
（3）基本計画等の審議	16

2 財政的機能

- (1) 予算の編成・提案権 …………… 18
- (2) 予算の審議と増額修正 …………… 18
- (3) 決算の認定 …………… 20
- (4) 請負契約等 …………… 21

3 行政監督機能

- (1) 条例委任事項の規則内容確認 …………… 23
- (2) 監査請求 …………… 23
- (3) 検査権の行使 …………… 25
- (4) 調査権の行使 …………… 26
- (5) 議員派遣 …………… 27
- (6) 政務調査費 …………… 28
- (7) 意見書の提出 …………… 29
- (8) 一般質問の積極化 …………… 30
- (9) 外部の事業体に任せた事務事業への関与 …………… 32

議会と長の関係

- 1 解散・解職 …………… 34
- (1) 不信任と解散 …………… 34

(2) 直接請求による解散・解職	36
(3) 議会の自主解散	36
2 議会の招集権	37
3 長の付再議権	38
4 専決処分	43
5 予算を伴う議案	45
6 附属機関等への参画	46
7 執行権への不当な関与の禁止	46

町村議会の組織と運営

1 本会議	
(1) 会議の種類・回数・会期	48
(2) 議場の型	49
(3) 質問・質疑	50
(4) 先例・慣例	50
(5) 会議規則	51
(6) 傍聴	52
2 委員会	53

3	全員協議会	57
4	議会事務局	58
5	住民参加	61
(1)	議会の附属機関の設置	61
(2)	公聴会・参考人制度	61
(3)	会議録の速やかな公開	62
(4)	議会広報のあり方	64
(5)	請願・陳情の処理	65
(6)	休日・夜間議会	68
(7)	地域での住民懇談会等	68
6	住民投票	69

はしがき

第1次地方(町村)議会活性化研究会(以下第1次報告と略す)は、平成10年4月、当時進行中であった地方分権改革の動きのなかで、新たな要請に対応すべき町村議会のあり方を問い直し、その受皿としての実態を整えるための方向を示唆するとともに活性化の具体策を提言した。そのなかには、すでに地方自治法の改正により実現を見たものも若干あるが、報告書が出て6年を経過し、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。

第1に、町村議会を含む地方議会全体に大きな影響を与えたものとして、分権改革の進展を挙げることができる。この改革は、未曾有の財政窮迫状況の持続による財政改革を初め予定された計画はほぼざ折してしまっただが、国と地方の関係を上下・支配服従から対等同格に変え、明治以来の機関委任事務廃止という画期的な成果を上げること成功した。これにより、地方議会は、権限を飛躍的に拡大し、審議対象を一部例外を除きすべての事務に及ぼすことになった。その結果、地方議会は、国に全面的に依存してきたためこれまで弱体だった政策調査・立案機能を強化するとともに、権限拡大に伴い不正・腐敗の機会の増大が予想される行政執行へのチェック機能を向上させる必要が高まり、そのような状況変化に対応できる議員各自の自覚・自己変革と議会体制の確立が急がれている。今回の第2次研究会の設置目的の一つがこの点にあることはいままでのない。

第2に、財政窮迫の持続は地方議会をも直撃し、さまざまな形でその影響が現れているが、とりわけ議員定数削減の嵐は深刻で、いまだに衰えを見せていない。この定数削減は、都道府県議会にも若干は見られ、また市議会では町村同様全面的に進行はしたが、定数自体が町村よりは多いため、その障害はそれほど大きくはないものと考えられる。ところが、町村の場合は、住民との接触度が高くてそれだけ批判も受けやすく、また情報その他議会への不信感を増大させる要因も多様なために、定数の最低限まで削減させる動きが止まらないかの感さえあり、とにかく現行地方議会制度の根幹をなす常任委員会制度の運用に支障を来していることは確かである。これに対してどう対応すべきか、またこの傾向を逆転させて町村議会の存在価値への認識を高めてもらうにはどうしたらよいか、第2次研究会のいま一つの検討課題がここにあるといえよう。

第3に、2005年4月をタイムリミットにここ数年急速に展開された市町村合併によって、市の数の増加する市議会とは逆に、町村は最終的に3分の1以下の900台にまで落ち込み、残るのは離島や山村など弱小町村が大半となると懸念されている。これが、定数削減との相乗効果で町村議会の議員数減少に拍車を掛け、特に合併の進んだ県では、町村議長会の存立さえ危ぶまれる状況にあり、この点もまた今回の研究会の検討課題となる。ちなみに、このような県では、市町村と県とは対等同格どころか、合併に対する事実上の強制により県の優

位性は逆に強まり、分権改革は吹っ飛んでしまったといえる。また、市町村合併の進展は、都道府県の弱小市町村への補完機能強化を必要とし、町村議員の激減による従来のタテ系列の政治体制の全面的再編成を促進するなど、その影響は極めて大きいと思われる。

ところで、わが国の現行地方自治制度は、第2次世界大戦後の民主的改革により議会と長が併存対立する首長主義＝二元代表制を採用した。この制度は、国の民主的政治体制と大きく異なる面を多々含んでいる。まず、国と違い裁判所がないし、また議会は国のように国権の最高機関であり、同時に唯一の立法機関であるという最高機関性と立法権のどちらも持たない曖昧な旧制度から引き継いだ「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、それと不可分の関係にあった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・活性化が阻害されている。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一つ一つ摘出して、改革を積み重ねていく必要があり、今回の研究会設置の目的もそこにある。

この第2次研究会の検討期間は前回の倍の2年が予定されており、この1年間の全国各地の町村議会についての現地調査を含む実証研究に続いて、さらに(財)自治体国際化協会に委託した欧米先進諸国の地方自治実態調査報告などを参照しながら、地方議会、特に激動下にある町村議会のあり方について、最終報告では総合的体系的に取りまとめ、具体的な提言を行う予定である。ただ、国の第28次地方制度調査会から平成17年度地方議会のあり方について検討を進めるにあたり関係3議長会に意見が求められたため、これまでの検討結果を踏まえて当面実施が望ましい事項に絞って急ぎよこの中間報告書を提出することとなった。したがって、今後の検討結果によっては部分的に修正を必要とする点もあることを断っておきたい。

なお、本報告の地方自治法の沿革部分を中心に、委員の佐藤・今村・宮崎が執筆者もしくは取りまとめの研究会メンバーだった(財)地方自治総合研究所の『逐条研究地方自治法』～巻を利用したことを記しておく。

平成17年3月

第2次地方(町村)議会活性化研究会

委員長 佐藤 竺

I 町村議会の構成

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、議員の定数、議員の任期、議長の任期、議員の報酬を取り上げる。

1 議員の選挙

① 概説

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

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、町村制第7条に公民の規定が置かれ、第8条で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、第9条第1項で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（第8条第3項）身代限り処分中、公権剥奪が停止となる重軽罪で裁判・拘留中、租税滞納処分中（第9条第2項）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、町村制第8条第1項に、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第2項以下に公民権停止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、法第17条の町村議員の投票人による選挙は、明治13年の区町村会法第2条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、町村制第11条では、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、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、第12条第2項で 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、第3項で 同じく法人でも選挙権があり、第13条で 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。ついて、町村制では、第15条で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、兼職禁止規定だけを第92条に移したが、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 方策

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。この状況を打破するには、障害を取り除くとともに、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。

まず、選挙制度の面では、第1に、選挙権と被選挙権との年齢格差をなくすために後者を満20歳以上に引き下げ、できればさらに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。

第2に、旧制度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、現にフランスなどでは当該コンミュンの職員は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。

第3に、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、賛成もあろうが、逆に反対もありうるので、比較検討を要する。

第4に、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。その際、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

① 概説

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。

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5000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2000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。

③ 方策

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。また、従来各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望したい。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。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べきである。

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。

3 議員の任期

① 概説・沿革

現行地方自治法(以下法と略称)は、第93条においてすべての地方議会の議員について任期を4年と定めている。

西欧諸国では、国によっては5年、もしくは2年というところもあるが、通常はほぼ4年である。わが国では、明治21年制定の町村制では市とともに任期6年、2級選挙制を採っていたために3年ごと半数改選(市は3級制で2年ごと3分の1改選)となっていたが、明治

44年の町村制全文改正で任期4年、全員一斉改選（等級選挙は大正15年の町村制改正で全面的に廃止となるまで存続）となり、今日に及んでいる。

② 方策

この任期については取り立てて問題にすることはないが、若干批判的見解や検討すべき課題が見受けられる。まず、批判的見解としては、新たに議会に進出してきた女性議員の間から、2年程度に短縮した方が緊張感が生まれてよいのではないかとの声が聴かれる。一方、分権時代にあっては任期を一律に法定するのではなく、条例で自由に決められるようにしたらどうかとの意見もあり、特に地方自治法第103条第2項で議長・副議長の任期を連動させていることが実態に合わないという認識とも絡んで主張されているが、この点は一応考慮に値しよう。なお、後述のように、旧制度下のように他のレベルの議員との兼職問題が出てくると、やはり再検討の必要が生じよう。

4 議長・副議長の任期

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、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年が半数近く、2年交代が約4割、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。

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 方策

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。

つぎに、付随して、任期が必ずしも法定どおりでないこともあって、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。

さらに、関連して、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。

5 議員報酬等

① 概説

議員報酬等については、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。

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 方策

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彩合いが薄く、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けないので、これでは若い層や勤労者が出られず、活力が生まれにくいという理由で、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は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。

II 議会の機能

議会の最も重要な機能としては、立法的機能、財政的機能、行政監督機能がある。ただ、これまでは旧制度時代の議会権限の制約が尾を引いて、日本の地方議会ではいずれも不十分のままとなっていて、これでは分権化に伴いますます大きくなっている期待に応えることはできず、その改革・活性化が緊急課題となっている。

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、最も重要な機能だが、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

① 概説

町村議会の立法的機能については、法第 96 条第 1 項に議決事件が列挙されており、その第 1 号に条例の設定改廃が挙げられている。この条例の制定権は、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 項の町村会の議決事件を、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挙と見るのはもはや情勢の変化に適応しないのではないかと、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はないかとの意見が強まっている。

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挙しているだけだが、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、第1条に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、第32条で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、この条文を引き継いだ第39条から「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挙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、第2条で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、第33条で議決事件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年改正で第40条に移され、この改正と昭和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、従来の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年改正でも制限列挙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。

③ 方策

第1に、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。

第2に、第2項の条例についても、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。

第3に、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。

第4に、第2項の条例に対しては、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。

第5に、昭和18年の町村制改正により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) 条例の提案

① 概況

つぎに、条例制定の手続きのうち、議決事件としての議会への提案権（議案提出権）の改革が重要課題となる。提案権は、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。

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。

② 沿革

ここでは、3 種の提案権について個別に沿革をたどる。まず、議員の提案権は、旧制度ではすべての地方議会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、議決しても再議が取消となった。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、第 53 条ノ 2 を新設、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、町村制は当初第 68 条第 2 項で町村長の担当事務の概目を示し、その第 1 号で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 年の改正ではこの条文は第 73 条に移され、前には併せて規定していた再議等を他に独立させ、第 2 項第 1 号は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、第 149 条の第 2 号に議決事件の議案提出の規定となったが、昭和 38 年の改正で第 1 号に移されたのであった。

一方、住民の直接請求権については、既述のとおり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。

③ 方策

第 1 に、町村議会の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るべきでない。

第 2 に、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。

第 3 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。

第 4 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。そうすると、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。

(3) 基本計画等の審議

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、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に活用し切り替えて第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

① 概況

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、前記のとおり、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。だが、このように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。

② 方策

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すべきだが、せめて議会が提案できない予算を当初予算に限定したらどうか。

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

① 概況

平成15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と特別委員会がそれぞれ3分の1前後であった。原案可決2473、うち付帯

意見が 389 , 修正可決が 32、増額より減額が多く、否決が 3 あった。

予算については、第 1 次報告は、議会統制の強化という観点から、現行の款・項だけでなく具体的な施策内容を明示した目も議決対象とすることを提言した。また、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。さらに、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。

また、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。

② 沿革

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、前記の第 1 条に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、第 33 条の町村会の議決事件として、第 3 号に、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。この号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。

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 G H Q 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 方策

第 1 に、予算の議決対象は、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、せめて款・項に加えて目まで拡大すべきである。

第 2 に、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のではないかと。

第 3 に、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・P F I 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。

第 4 に、予算については、常任委員会の数の制限がなくなったので、1 人 1 委員会の制約がなくなったら、予算常任委員会を設置してそこで審議することを考えたらどうか。そうすれば、日常的に予算執行についても監視が可能となろう。

第 5 に、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、削除を検討すべきである。

(3) 決算の認定

① 概況

決算は、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 年の調査では、審査方法について、特別委員会が半数近く、本会議が 4 分の 1、各常任委員会分割付託が 5 分の 1、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、不認定が 8 と、前年度より 3 少なかった。

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

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。また、併せて、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提案した。

② 沿革

明治11年の府県会規則には、すでに府県会が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、さらに13年の改正では、それについて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たが、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、町村制第33条の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ている。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。

③ 方策

第1に、決算の不認定と事後措置については、第1次報告の提言を繰り返したい。

第2に、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。

第3に、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

① 概況

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号を指摘する必要がある。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、反面仰視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、入札や契約の構成・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 方策

昭和38年に定められた政令の下限基準を、町村の実情をよく調査したうえで、執行部の不適当な行為が防止できるところまで引き下げるか、それより下の一定範囲内で条例により基準を決められるようにすべきである。

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あらうことにし、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

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であるが、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。

まず、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、後は野となれ山となれ、政令段階に口出しするのは執行権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。

つぎに、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

① 概況

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 団体内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 14 年全国で 22 町村、31 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。

② 沿革

昭和 21 年新制度が発足して、その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き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、定員選抜制、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。

③ 方策

第1に、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。

第2に、監査委員については、議会での選出に改める。公選に切り替えるという意見があるが、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。

第3に、監査委員の定数は地方公共団体が地域の実情に応じて自主的に決定できるようにするとの提案があり、検討すべきであろう。

(3) 検査権の行使

① 概況

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 15 年の実施は 20 町村、25 件であった。

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、その第 35 条に町村会は、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、その条文は第 42 条第 1 項となり、収入支出の正否が出納検査に改められ、新設された第 2 項で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」につき第 1 項の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、第 2 項が削除されて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。

③ 方策

同法第 98 条の議会のほか、委員会にも検査権を付与したらどうか。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。

(4) 調査権の行使

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 14 年の全国の町村

議会での行使は 27 町村、28 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。

また、せっかく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ろう。

さらに、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で、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があるかどうか検討してみるべきであろう。

(5) 議員派遣

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

① 概況

政務調査費については、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 16 年半ばの調査では、交付町村は 2 割弱、交付対象は議員だけ半数、会派のみが 14%、残りが議員か会派、交付額は月額最高 4 万 5000 円から最低 500 円までまちまちで、平均は 8000 ~ 9000 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の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。

② 方策

第 1 に、政務調査費は、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、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。

第 2 に、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。

第 3 に、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、建前としては会派の結成を促すのが望ましい。その場合、受け取るのは会派でも、使うのは個人であってもやむをえない。

(7) 意見書の提出

① 概況

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 14 年の町村議会への提出総数は、全国で 2 万件を超え、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、意見書は出し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。

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、第 35 条第 2 項に、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、同条第 1 項に町村事務への検閲・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、その後の第 36

条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、この第2項は第43条として独立し、監督官庁のほか町村長にも提出できることとなった。

③ 方策

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て欲しい。

(8) 一般質問の積極化

① 概況

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15年の1年間に1議会当たり平均延べ22人強、実人員10人弱、別に臨時会での緊急質問はどちらも2人前後であった。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、中間が5割弱、残りが終わりと

なっていたが、終わりではい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で、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、せいぜい年に一二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てもらおうと筋を通して向きの向きもあり、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。

② 方策

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。

一般事務の対象は、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と。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、いいところ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

① 概況・沿革

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等があり、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。

② 方策

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、一般質問が関連議案、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。

Ⅲ 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 解散・解職

(1) 不信任と解散

① 概説

有権者の選挙によって選ばれた町村議会の議員も、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。このうち、議会側の意に反する議会の解散・議員の解職により失職する場合が二つある。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。

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日以内に議会の解散できるとし、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。

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。

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、明治11年の府県会規則では、会議中国の安寧を害するか法律・規則を犯す場合には内務大臣が解散を命ずるとし、明治23

年の府県制に引き継がれたが、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ていた。

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 方策

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。

第 2 に、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は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。この対抗関係が妥当かどうか、制度の根幹にかかわるが再検討が必要であろう。

第 3 に、それと関連して、最近実例が出てきた不信任議決に伴う解散での対抗でなければ失職を待つのもない、辞職して改めて選挙により住民の信を問う道も採られ、政府は邪道と決め付けているが、これも制度として検討に値する。

第 4 に、不信任議決の現行要件は、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。

(2) 直接請求による解散・解職

① 概説

いま一つが、住民の権利として行使される直接請求による議会の解散・議員の解職である。住民の直接請求権は、敗戦後の民主化のなかで昭和 21 年の第 1 次地方制度改革において初めて登場したもので、地方自治の制度が住民多数の意向に沿った形で機能していないと判断されたとき、主権者としての政治的直接行動により、自治体の政治行政担当者を辞職させるかその施策や措置を変更させる道を開いた制度である。町村議会に直接関連のある直接請求の制度は、議会の解散、議員の解職、条例の制定、監査の 4 種であるが、ここでは選挙された町村議員の失職にかかわる議会の解散と議員の解職とに触れる。

議会の解散請求は、法第 13 条第 1 項で住民の権利として規定され、第 76 条第 1 項で町村の場合は選挙権者総数の 3 分の 1 以上の連署で請求、第 3 項で選挙人の投票に付し、第 77 条で投票結果を議長に通知・公表し、長にも報告、確定時も同様な措置をし、第 78 条で過半数の同意で議会は解散する。また、議員の解職請求は、法第 13 条第 2 項でやはり住民の権利として規定され、第 80 条～第 82 条で議会同様の経過で議員の失職となる。

② 沿革

旧地方自治制度では、地方議会や市町村長が国の意向に沿わない場合に、内務大臣が議会の解散を命令し、あるいは市町村長を解職する権限を有していたが、住民にはその意向に沿わない議会や長を辞めさせる手だてはなかった。

③ 方策

これらの解散・解職は、本来異常な状況下での非常手段であり、毎年の事例も少なかったが、ここへきて合併絡みで増え、請求件数は平成 14 年が解職 4 件、15 年が解散 1 件と解職 2 件、16 年はさらに増加したものと思われる。(請求結果は不明)従来は、膨大な署名数が要求される都道府県で要件が厳しすぎて事実上不可能という批判が強かったが、これを受けて平成 14 年人口 40 万人以上の場合若干の緩和措置が講じられた。しかし、町村ではこのような声は聴かれず、別段問題はない。

(3) 議会の自主解散

一方、議会側の都合による自主解散の方法があるが、これは昭和 40 年に制定された「地方公共団体の議会の解散に関する特例法」によるもので、解散の議決は議員数の 4 分の 3 以上の出席と 5 分の 4 以上の同意という極度に厳しい要件となっている。この法律は、それ以前には自主解散の方法がなく、この年東京都議会が議長選挙をめぐる贈収賄事件で与党に大量

の逮捕者を出しながら身動きが取れず、大規模な戸別訪問によるリコール運動の動きが強まったため、急きょ政府が制定したものであった。これについては、要件の緩和が必要かどうか検討の余地もありそうだが、今のところ別段問題にする動きはない。

2 議会の招集権

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。

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、市会の方は、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、町村会の方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 方策

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ようである。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たい。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、すべて専決処分任期満了まで乗り切ることにも可能となるからである。

3 長の付再議権

① 概況

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。前者は、アメリカの大統領の拒否権制度を参考にしたといわれるが基本的に異なる点があり、また後者は、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。

一般的付再議権は、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。

特別的不再議権は、3種もしくは4種に分けられる。その1は、法第176条第4項に規定されている、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）が権限逾越もしくは法令・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。

その2は、法第177条第1項に規定されている、議決が収支に関し執行不能と認めるときの付再議で、法律上は可能でも予算が過大で事実上執行できない施策などが対象となり、長はその具体的理由を明らかにしなければならないが、同一内容の再議決に対しては長には対抗手段がない。

その3は、法第177条第2項に規定されている、必要な経費の削減か減額に対する付再議権の行使で、義務的経費（第1号）と災害応急・復旧費、感染症予防費（第2号）とが対象となり、同一内容の再議決に対して前者は原案執行、後者は原案執行か長への不信任議決と見なすかの選択ができる。第1号の義務的経費とは、法令により負担する経費、法律の規定に基づき当該行政庁の職権により命ずる経費、その他の町村の義務に属する経費とされ、また第2号の場合の不信任は単純多数決でよいが、緊急性を要する議案だけに時間の掛かる不信任と解散の手続きは必ずしも適当でない。

町村での付再議権の行使は、平成14年11件、15年に19件とやや増えたが、予算に対する一般的付再議権が多い。また、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。

② 沿革

付再議権の沿革は、それぞれ異なるので、分けて説明した方がよい。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よう。

1) 一般的付再議権

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き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。

2) 瑕疵ある議決・選挙の付再議権 特別的付再議権その 1

特別的付再議権の第 1 は、法第 176 条第 4 項の瑕疵ある議決・選挙に対するもので、町村制は第 68 条第 2 項第 1 号に、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、この条文は第 74 条に移され、第 1 項に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成が明らかだとか、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、第 74 条は全文改正され、まず公益を害する部分は第 74 条ノ 2 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「明二」が冠せられた。また、第 1 項但し書で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、第 1 項や第 2 項、それに第 74 条ノ 2 の第 1 項の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) 収支に関し執行不能の議決の付再議権 特別的付再議権その2

特別的付再議権の第2は、法第177条第1項の収支に関し執行不能の議決に対するもので、明治44年町村制改正で、第74条第5項に害公益条項と一緒に収支不相当と認めるとき再議に付し、執行を停止し、改めざるときは郡長の処分を請い原案を執行し、町村会は訴願はできるとしたが出訴は許されなかった。昭和4年の改正で、前述のとおり、害公益条項と一緒に第74条ノ2として独立したが、第1項・第2項各但し書で、再議・再議決を経ずに直接知事の指揮を請い原案執行ができるとした。だが、これまで収支に関して不相当と広く要件を認めていたのが町村自治の本義に沿わないので、狭く執行不能と義務的経費・非常な場合の必要経費とに限定し、これが現行の第177条第2項に引き継がれることになる。その後、昭和21年改正では、衆議院の修正により第1項但し書が削除され、町村長の意見か監督官庁の指揮により理由を示して必ず再議に付することとなった。

地方自治法は、衆議院で修正され、当初の政府原案に含まれていた害公益条項を全面削除し、また知事の指揮を受けるとの文言も削除して、第177条第1項では長の認定だけによることにした。この再議決については、長には対抗手段がないことはすでに指摘したとおりである。

4) 義務費の削除・減額議決の付再議権 特別的付再議権その3

特別的付再議権の第3は、法第177条第2項第1号の義務的経費の削除・減額議決に対するもので、町村制は当初再議に付さず、第122条に「強制予算」の制度を設け、法律勅令により負担・当該行政庁の職権により命令の支出を定額予算に計上せず・臨時予算を承認しないか実行しない場合、郡長は理由を示して定額予算に加えるか臨時に支出させるかでき、不服あれば府県参事会に訴願、行政裁判所に出訴できるとしていた。明治44年の改正で、この条文は第143条に移され、若干の修正が施されたが、これに見合う付再議の規定は置かれなかった。この付再議権の規定が初めて登場してくるのは昭和4年の改正で、強制予算のなかから法令により負担する費用・当該行政庁の職権により命ずる経費・その他の町村の義務に

属する費用と、つぎに触れる非常時の経費の削除・減額 について害公益や執行不能と同様の扱いとし、昭和 21 年の改正も同じであった。

地方自治法は、第 177 条第 2 項第 1 号でこの義務的経費削減・減額の付再議についての規定を置き、再度同一議決の場合の原案執行を認めだが、以後改正はない。ただし、このときの政府原案は旧制度を踏襲して、監督官庁の指揮に基づく原案執行と、第 248 条に強制予算の制度を置こうとしたが、GHQの反対があり、どちらも衆議院で修正削除された。

5) 非常災害対策感染予防費削除減額議決の付再議権 特別的付再議権その 4

特別的付再議権の第 4 は、法第 177 条第 2 項第 2 号の災害応急・復旧費と感染予防費の削除・減額議決に対するもので、義務的経費と同じく昭和 4 年の町村制改正で独立した第 74 条ノ 2 に初登場、その後の歩みも同じで、地方自治法に引き継がれた。ただし、再度同一議決の場合は、現案執行のほか長への不信任議決とみなして議会の解散ができる点に特色がある。

③ 方策

付再議権については、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。

まず、一般的付再議権は、その導入時に政府が前述の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ことを検討すべきで、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、いま少し客観的基準の採用を考慮する必要がある。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、付再議の制度自体に疑問がある。

つぎに、特別的付再議権については、瑕疵ある議決・選挙の場合、昭和31年の法改正で、知事への審査の申立て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。

4 専決処分

① 概況

長の専決処分については、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。

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、第33条第2項に府知事・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、第2項に、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、第1項に規定されている

会議の論説が国の安寧を害し、法律規則を犯すとき、新たに第 4 項が追加されて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（第 6 条）、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（第 7 条）、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（第 8 条）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（第 68 条）、町村制は、町村会が除斥で定数欠如（第 45 条）、議決事件を議決せず（第 123 条）、内務大臣による解散で改選までの間（第 124 条）、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、まず第 75 条に、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、第 76 条で、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、第 75 条のうち決定事件の処置と第 76 条の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、第 76 条ノ 2 が新設され、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、第 75 条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、政府は原案どおりを提出、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。

③ 方策

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、もともと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。

5 予算を伴う議案

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いとすれば、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り、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る。

6 附属機関等への参画

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附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、また県の議長会全体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。

7 執行権への不当な関与の禁止

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を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力所付け、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る。

IV 町村議会の組織と運営

分権時代を迎えて町村議会の組織もその運営もその役割の増大に対応できるよう、さまざまな改善が図られるべきである。まず、本会議では、現在長が有する議会招集権を議長に移す問題を初め、定例会の回数制限の撤廃に合わせてそのあり方や臨時会との関係の見直し、本会議場での質疑・討論や一般質問のあり方の改善、そのための議場のレイアウトの工夫、公開を促進し住民の議会への関心・理解を深め、参加を促進するための方策等が検討対象となる。また、委員会の運営についても、委員外議員の討議参加、所管事務調査の改善、住民への公開・参加の促進など、検討課題が考えられる。

1 本会議

(1) 会議の種類・回数・会期

① 概況

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。

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 方策

会議の種類等では、招集権のほか幾つかの検討課題や改革意見が見られ、それぞれ検討を要する。

第 1 は、定例会の回数制限の撤廃で、臨時会をなくして定例会を増やしたらどうかとの提案で、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。

第 2 は、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で、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といった慎重論もあり、これも長短の比較検討を要する。

第 3 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もあり、一部の先進的な市議会では毎年 1 回定例会の議事終了後市長と議員との間で政策論議を展開している事例などを参考に、実現の工夫をすべきであろう。

第 4 に、議会での討論を活発化するために、臨時会でも緊急質問だけでなく一般質問を認めよとの意見もあり、考慮に値する。

(2) 議場の型

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法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

同様に、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回だけのいいっぱなしを「討論」と呼ぶ慣行は改められるべきであろう。

(4) 先例・慣例

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、持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であるが、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。

また、なかには、法令や条例と抵触する違法の慣例がまかりとおっている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り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、別段違法性の疑いはなくても、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。

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。その場合、議会の総務関係常任委員会で定期的にマニュアルを検証するとともに、変更に対応できるよう時宜に応じて編集し直す必要があることはいままでのない。

つぎに、その見直しに当たっては、法令や条例に抵触するおそれがある先例・慣例については、その必要性の有無を確認し、不要なものは廃止するとともに、必要なものは合法化の工夫をすべきである。

さらに、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に配慮するのが望ましい。

(5) 会議規則

各町村議会には、会議規則と委員会条例とが併存し、本則の本会議は規則にすぎないのに、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る。このため、一部の市議会あたりでは、会議規則のなかから重要な条項を抜き出して議会条例を制定するところも現れた。だが、このような条例を設けても、委員会条例と抵触する部分については、委員会条例の方が特別法であり、かつ法定であるから一般法の議会条例よりは優位すると考えられる。この場合、委員会条例が議会条例に「基づいて」制定されるとすれば問題がないように見えるが、委員会条例はすでに地方自治法に「基づいて」制定されているのでこれは不可能であろう。

だが、このような一般論を離れて、実際に制定されている両者を比較検討してみると、この心配は無用に思われる。地方自治法第109条は、委員会が条例で置けること、1議員1個であること、部門に属する調査と議案・陳情の審査が任務であること、その他公聴会・参考人・閉会中の審査について規定しているが、標準会議規則の方は第7章で委員会の組織には触れておらず、運営にとどめているので、両者の競合のおそれはない。

一方、標準委員会条例は、設置・構成・委員の選任・正副委員長・委員長の役割のほか、運営について招集・定足数・表決・除斥・傍聴・秘密会・出席説明の要求・秩序維持・公聴会・参考人・記録の各条文を示しているが、補足として会議規則との関連について「この条例に定めるもののほか委員会に関しては会議規則の定めるところによる」と明記しており、やはり両者の抵触の懸念は生じない。地方自治法制定時から委員会を条例事項としたのは、法律によらずに条例で自由にとの趣旨であったと解される。したがって、会議規則を条例化

しなければならない積極的要請は見当たらないのではないか。

(6) 傍聴

① 概況

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あり、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、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、第 48 条で、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、第 55 条の議場の秩序維持とは別に、第 56 条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、さらに第 59 条で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。

③ 方策

まず、現行法の取締りに重点を置いた規定を、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、全面的に改めるべきである。

つぎに、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。

2 委員会

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ものである。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）、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、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やはり同様条文規定、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。

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議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、町村では事実上増やすことは不可能の状態にある。

③ 方策

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、制度

上の問題から指摘する。

1) 常任委員会

まず常任委員会については、第1に、1人1委員会の制約を外す必要がある。この制約がなくなれば、常任委員会が増やせるし、また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。さらに、これまで常任委員会への分割付託が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る。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る。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。

第2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ためといわれているが、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についていえば、その解消のためにも1人1委員会の制約は外されなければならない。

第3に、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資料提供や出席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。

第4に、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。

第5に、現在法第112条で議員にだけ認められている議案提出権を、この条文を改正して委員会にも認めよとの意見があり、全国町村議会議長会も他の議長会と共同歩調をとって提案したことがあるが、その必要性について一応検討する余地はあろう。ただ、国会で認めら

れているこの制度は全会一致を要件にしており、地方議会は少数意見を尊重している点でも、また最近の改正で町村議会では事実上1人でも提案できるようになったところからも、その必要性は乏しいように思われる。

2) 特別委員会

つぎに、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

さらに、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って議長の参加には疑問が残り、運営上も権威付けとなって影響が大きく、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

最後に、第1次報告でも示唆されたとおり、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って、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。

つぎに、委員会の運営面についての活性化方策として以下の3点を挙げておく。

委員会には、常任委員会、特別委員会、議会運営委員会の3種があるが、その運営上の改

善策について共通点を指摘する。

第1に、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、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。

第2に、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。

第3に、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、委員会の審議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

必要があろう。さらに、できれば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、実験的に試してみるところが出るのを期待したい。

3 全員協議会

① 概説

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。従来その弊害も指摘されてきた。全国町村議会議長会編集の図書『議員必携』では、これを 本会議関連、 自主的意見調整、 町村長が行財政上の重要問題について意見聴取の3通りに分けている。 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ものだが、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。ただし、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。 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。一方、 は、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。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ため、厳に慎むべきであろう。

② 方策

全員協議会は、法制度上はまったくの非公式なものであるが、実態は公的施設を使用し、会議の準備も議会事務局が行うなど公的なものといえる。公式なものにすれば弾力性が失われるおそれもあるが、反面現状では非公式のため日当や旅費も出ず、公務災害の対象にもならないし、今後ますます公開要求も強まると予想されるから、せめて公式の場合に準ずる措置が講じられるよう検討すべきであろう。

また、議会の審議へ意欲的な住民の参加を可能にする方策が種々検討され、一部はすでに実験的に実施に移されているが、全員協議会で議員と住民との討論を試みてはいかがだろうか。本会議と違って自由に討論ができるし、現状でも議長の招集が可能であり、また委員会では議員の参加が限られ、会場も狭く、議題も限定されるから、全員協議会の活用を検討す

べきであろう。

4 議会事務局

① 概説

町村議会の運営にとって不可欠の議会事務局は、昭和 25 年の地方自治法改正で町村にも設置が認められるようになったもので、法第 138 条は、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、全職員は議長が任免、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。

この規定により、平成 15 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 96%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 2.1 人、兼任 0.5 人とどまっていた。しかも、合併をせずに単独でいく決定をしたところでは現地調査によると、どこも財政状況の厳しいことを理由に執行部から 1 人削減を要求されて、100 人に 1 人ですむ執行部と 2~3 人のところを 1 人減らされるのとでは影響が全然違うと拒否していた。

② 沿革

沿革をたどると、議会の庶務を担当してきた書記が置かれたのは、明治 11 年の府県会規則によってであり、同 13 年の区町村会法に基づく区町村会規則も同様に規定していた。ついで、町村制では、第 49 条に書記は議長が選任（市は市会の選任）とあったが、実際は役場の書記がなっていた。明治 44 年の町村制改正では、第 53 条に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、書記は常置か臨時かは議長の裁量によると解され、議会の任期満了で失職するか否かについては見解が分かれていた。この点についての決着は、ようやく昭和 18 年の町村制改正で町村長の任命となり、一般の書記と同じ扱いとされて付けられた。これは、このとき通常会と臨時会とが区別されることになり、書記を常置する必要がなくなったことによるが、この改正では「議長ニ隷属シテ」が「議長ノ指揮ヲ承ケ」と変えられている。

ところで、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。このときの政府原案は、任免権が別立てでは吏僚組織の統一を阻害するとして長の同意を得てとなっていたのが G H Q の反対に遭い、衆議院の修正で削除されたのであった。

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。この改正は、政府原案にはなかったが都道府県議会議長会からの要望で衆議院で追加修正されたもので、地方議会の使命の重要性、機能の発揮のために必要とされ、すでに事実上存在していたのを明示したものの説明があった。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た。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、これも政府原案にはなかったのを衆議院で修正して町村にも事務局が置けるようになった。以後、この条文の改正はない。

③ 方策

町村議会事務局の当面する最大の課題は必要な職員数の確保である。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、緊縮財政ということもあって監査委員事務局まで兼職しているところも少なくなく、これでは分権化時代の町村議会に対する期待には応えようがない。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、もっと拡大を図るべきなのに、このまま推移すれば逆にどちらも逆に縮小の方向に向かうことになりかねない。発想を思い切り変えてその大幅な増員を確保できるよう努力を要する。

つぎに、沿革で見たとおり、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。なお、この点との絡みで、外部からの採用を含めて専門職の確保・育成を図るべきだとか、議会事務局職員を特別職にしたらどうかといった意見もあるが、その難点は同様といえよう。

そこで、解決策として、何点かの提案が見られるが、それぞれ検討に値しよう。

第 1 に、一部の町村議会では試みられている職員の O B を議会報の編集その他に活用する方法である。ただ、これについては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。

第2に、町村の激減もあって、議会事務局の一部事務組合による運営の提案であり、これによって専門職的な部分だけでも任せたらどうかというものである。ただ、これも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。

第3に、町村議会の事務局だけは任意設置となっているのを必置制にせよとの提案であり、これによって執行部の見方も変わってくるのが期待されるというわけだが、効果のほどはわからない。

第4に、今や日進月歩のITの積極的活用を図り、人的不足の補完をすべきである。情報の収集など一々足を運ばなくてもかなり充実できるであろう。

第5に、職員の能力を高めるために研修に一層力を入れる必要がある。この場合、現在の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縮減の対象とされ、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も確かである。

いずれにせよ、思い切った増員の確保が前提となろうが、今日議会事務局に求められる最も重要な要請は、調査・立法機能の充実であろう。イギリスのように政党政治の発達したところではこれらの機能は政党によって担われようが、日本の町村の現状では不可能であり、かなりの程度まで議会事務局に期待せざるをえない。このため、上述の専門職員の確保が望ましいが、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、議会の役割を果たすことはできない。地域の大学・研究機関や弁護士会などの力も借りて、独自の情報や資料の収集能力を高める努力が不可欠となる。一方、議員もその本来の仕事まで事務局に肩代わりしてもらおうことのないよう自制すべきである。

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。

5 住民参加

今後、町村議会の活性化を図ろうとする場合、住民に開かれた議会、具体的には各種会議の傍聴や議会報、会議録の閲覧、請願・陳情などの従来の方法だけでなく、住民自身が議会との交流や審議に直接間接参画ができる場の工夫など、新たな試みも必要になってくる。

(1) 議会の附属機関の設置

従来、長には法第 138 条の 4 の第 3 項で、条例により自由に各種附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附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、むしろ積極的に附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附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、議会の附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のが望ましい。

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、法 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。

(2) 公聴会・参考人制度

① 概況・沿革

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、その

第 109 条第 4 項に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）でも開けることになっている。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・条例で義務づ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。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 方策

手続きの面倒な公聴会制度はともかく、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、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。

(3) 会議録の速やかな公開

① 概況

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。

執行機関には法第 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 16 年初め現在で、全文記録調製が 98.2%、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 44 町村あった。また、議員や関係者への配布が 1117 議会、45%弱、うち公共施設にまで閲覧用に配布が 428 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 46 日だった。

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、第 49 条第 1 項に、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、第 58 条第 1 項が、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、第 58 条に第 3 項を追加して、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、第 58 条第 3 項を全文改正して、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。

③ 方策

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整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。

つぎに、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、これはまだ正式の会議録でないことを理由に断っているが、別段禁止されてはならず、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。

いま一つの現代的な課題ともいえるべきものは、生中継やDVD、CDなどの扱いの問題である。生放送では、その場で取り消さないとその機会を失うという問題があり、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。

(4) 議会広報のあり方

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も広がっているが、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16年初め現在、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13.1%、未発行が5.5%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、編集委員会の位置づ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どうか。

また、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が、設備や要員などの制約はあろうが、可能な限り促進すべきである。

(5) 請願・陳情の処理

① 概況

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、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。

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。まず人数は一人て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、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 14 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 7107、15 年は 6 割、1945 件だったが、陳情はそれぞれ 8 割弱、2 万 4800 件と 8 割弱、2 万 4153 件であった。

また、審議方法では、請願の本会議即決が両年とも 7 割から 7 割 5 分、常任委員会付託は 3 割弱と 2 割 5 分、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 2 割 5

分と1割、常任委員会付託が両年とも5割前後と、かなりの差が見られた。

一方、採択件数は、請願が平成14年は7割弱、15年も6割強だったが、陳情は4割と2割とかなり少なく、不採択は請願が1割5分と2割に対して陳情はどちらも1割前後とやや少なく、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。

② 沿革

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。

③ 方策

まず、「請願」「陳情」の用語には、民主主義以前のお上に臣民がお願いするといった響きがあり、本来主権在民に転換した日本国憲法や地方自治法施行時に、例えば「要望」「要請」といったような何らかの適切な表現に変えられるべきであった。また、請願と陳情を区別する実益が議会の場合に余りないならば、委員会にあえて請願と区別して陳情の語を用いなくてもよかったように思える。ただし、すでに憲法でも請願を用いている以上、現時点では問題点の指摘にとどめざるをえない。

請願・陳情の審査で本会議即決の場合、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、これは各正副常任委員長が構成員のための便法と思われ、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。

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、その点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。

請願・陳情の採択により必要となった意見書を提出しない例も見受けられるが、必ず提出することと、採択した請願・陳情や関連する意見書を関係機関が受け取ったならば、それに対して誠実に回答書を送り返すこととを、できれば法律で義務付けるべきである。一方、不採択の請願・陳情についても、提出者にその理由と併せてその旨通知すべきである。

(6) 休日・夜間議会

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14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153町村、夜間が61町村と、報告当時の4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、最近は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。だが、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が望ましい。

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る。

(7) 地域での住民懇談会等

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ての要望を活字に

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。

6 住民投票

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し決定できる「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た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。

参考資料

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) 中川会長あいさつ（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
(山形県高畠町・白鷹町、岩手県沢内村・滝沢村)

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

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
(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)

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 （地方公務員共済組合連合会理事長）