

## 地方分権改革下の町村議会の活性化の現状と課題

濱 高公・若山浩司

The Present Conditions and Problems of a Town and Village Council under  
the Reform of Decentralization

Takakimi HAMA and Hiroshi WAKAYAMA

## ABSTRACT

The reform of decentralization in Japan was carried out in 2000. Consequently, the powers of the members of a municipal assembly spread in the local government. The inhabitants in the town and village expect that the members of a municipal assembly will do well in the local government.

KEYWORDS: The Reform of Decentralization, The Function of a Council,  
a town and village council

## はじめに

地方議会の改革は、従来、自治体改革の中でも「聖域」に近いものであった。首長サイドからは議会改革などを行える筈もなく、そのことが議会を聖域化し改革を遅らせたともいわれている。

ところが、2000（平成12）年の地方分権改革で地方議会の権限は飛躍的に拡大することとなった。それまでの地方自治体はあたかも国の下部機関のように、自治体業務の7、8割を国の機関委任事務の執行に費やしてきたが、今次の地方分権改革では国の機関委任事務制度は全廃となり、地方自治体において「脇役」の存在に過ぎなかった議会は、地方自治体の全ての業務に審議権も条例制定権も持つこととなり、地方議会は地方政治の「主役」となった。

今後は、地方分権が一層推進される中で、「自己決定・自己責任」の原則のもと、地方議会の責

任はますます重くなることとなり、そのことはまた、地域住民に様々な形で地域の活動に取り組むことを促すこととなった。

他方、議会はもっと政策論議をすべきではないか、そのために議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力・政策立案能力・法制能力などを高めるべきではないか、よりヴィヴィッドで充実した議会審議がなされるべきではないか、議会が住民にとってもっと身近なものとして実感される必要があるのではないかと、無投票当選の増加や投票率の低下などの状況に鑑み、サラリーマンや女性などが立候補しやすいような環境を整えるべきではないかなど、地方議会の活性化について、多くの議論が行われるようになった。

ところが、全国の地方自治体議会での実態は住民にあまり知られず、現実には、「議会審議が形骸化し十分にその機能を果たしていない」など、そのあり方についての批判には厳しいものがある。

そこで、本稿では、地方議会、とりわけ町村議会の現状が分権改革によってどのように変わろうとしているのか考察し、さらには、議会の活性化に向けた取り組みがどのように行われようとしているのか、今後の課題とあわせて検証することとする。

2007年10月31日受付、2007年12月19日最終受付  
濱 高公 四国大学大学院経営情報学研究所博士後期課程  
Takakimi HAMA, Nonmember (Graduate School of Management  
and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan).  
若山浩司 四国大学大学院経営情報学研究所  
Hiroshi WAKAYAMA, Member (Graduate School of Management  
and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan).  
四国大学経営情報研究所年報 No.13 pp.65-83 2007年12月

## 1 第1次地方分権改革と地方（町村）議会機能の拡大強化

日本国憲法は「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」（第93条1項）と規定し、自治体議会を必置としている。長（都道府県知事・市区町村長など首長）については、これに対応する明文の規定はないが、地方自治体では議会のほかに、長も住民の直接選挙によって選ばれ、共に住民を代表する機関となっている。しかし、住民を代表する議事機関の地方（町村）議会は、国会とは異なり、最高機関でもなければ、唯一の立法機関でもない。そのような位置づけの中で、地方（町村）議会は、「①地域社会における多種多様な争点を政治過程にのせること、②審議を通じてそれらの争点到に政策としての優先順位を与え住民に示すこと、③首長との競争と緊張関係を保ちつつ地方公共団体の公的な意思を形成すること、④執行機関による行政執行の適正さや有効性を評価し、監視・統制していくこと<sup>1)</sup>」の役割が期待されている。そうした地方自治体の議会は、また、住民の代表機関として住民の身近な問題についての意思決定を行う場であり、議会の意思決定は政治的にも法的にも住民全体の意思とみなされることとなっている。

今日、全国の地方自治体の議会は、定数を守って本会議や委員会の審議をまじめに行い、開かれた議会を目指して、それぞれに努力をしているが、それらの実態が住民にはあまり知られていないのが実状である。

### 1. 1 第1次勧告と議会機能の拡大

地方（町村）議会の問題がテーマとして公の場で取り上げられ、実質的に論議されたことは過去にはほとんどなかった。地方制度調査会でも、1953（昭和28）年の第1次答申から1998（平成10）年の第25次答申の間に2回（第16次および第24次）の地方（町村）議会改革の答申を行っているが、いずれも議会の自己改革を求める程度の消極的なものであった。また、臨時行政調査会、行政改革

審議会等の答申でも、根底には地方（町村）議会の合理化論を基調にした公開の必要性を指摘する程度のものでしかなかった。

ところが、1990年代に入ってから地方分権の推進がいよいよ現実味を帯びてくることになり、地方（町村）議会の問題は避けて通れなくなった。地方分権改革への動きは、1989（平成1）年12月20日に出された第2次臨時行政改革推進審議会（以下、第2次行革審）の「国と地方の関係等に関する答申」に端を発し、1995（平成7）年5月には、地方分権推進のための法案が成立し（地方分権推進法）、続いて同年7月に地方分権推進委員会が成立することとなった。ここに、地方分権改革は議論の段階から実行の段階へと入ったのである。

地方分権推進委員会（以下、分権委）は、地方分権の具体的な推進方策として調査審議を進め、1996（平成8）年12月以降、5次にわたる勧告を内閣総理大臣に提出したのである。1998（平成10）年5月には、地方分権推進計画が閣議決定となり、1999（平成11）年3月には、第2次地方分権計画が閣議決定となった。同年7月には地方分権一括法475本が成立し、2000（平成12）年4月からは地方分権一括法が施行されることになった。

地権委は、1996（平成8）年12月20日の第1次勧告の中で「地方公共団体の行政体制の整備および確立」の一環として「地方議会の活性化」を打ち出し、地方（町村）議会の改革についてはじめて取り上げたのである。勧告文は「地方公共団体の行政体制の課題」について言及した箇所では次のような指摘をしている。

地方分権の推進は、地方公共団体の自己決定を拡充する。そして、自己決定権の拡充は必然的に自己責任の拡大を伴うことになる。地方公共団体の議会の議員及び首長、並びに地方公共団体の住民は、このことを明確に自覚し、この新たな役割を担うにふさわしい地方公共団体の行政体制の整備確立に努めるべき責務を有する。

そのための対応策の一つとして、「住民参加の

拡大」を挙げ、そのなかで次のように指摘している。

地方分権の推進により、地方公共団体はこれまで以上に政策形成過程への住民の広範な参加を促し、行政と住民の連携協力に努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責務を負うことになる。そこで、地方議会の活性化方策を検討することはもとより、地方公共団体における住民参加の機会と手段を拡大し多様化させるための支援措置として、現行の直接請求制度の見直しなどについて検討する必要がある。

ここでの指摘の第1は、自治体の議会・議員の問題が正面から議論されるのではなく、「行政体制の課題」の一つとして捉えられていることである。第2は、「地方議会の活性化」が「住民参加の活性化」という文脈に限定されていることである。

これらが、「2次勧告」でどのように変化したかを次にみることにする。

## 1. 2 第2次勧告と議会の活性化

第2次勧告の第6章は「地方公共団体の行政体制の整備・確立」と題し、地方（町村）議会の問題は、相変わらず「行政体制」という見出しの下で扱われているが、相対的には独立した「地方議会の活性化」という項目が立てられている。これは、全面的ではないにしても、分権改革に伴う今後の自治体体制のあり方を考える上では、分権委が地方議会を重視しようとした表れであるとみるべきであろう。

第2次勧告では、地方（町村）議会の活性化と機能強化について、次のような指摘をしている。

地方分権の推進に伴う自己決定と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずるものとする。

ここでは、地方（町村）議会に関しては、自治体の意思決定における役割と、同じく自己決定権

が拡充する執行機関（首長）に対する批判・修正・牽制のチェックの役割が想定されている<sup>2)</sup>。そこで、「意思決定における役割」では、機関委任事務の廃止に伴って「自治事務」が増えるが、それらに対し議会の条例制定権が及ぶことにより、この面で自治体全体の意思決定における議会の比重が高まるものと考えられている。これまで優位に立ってきた執行機関（首長）に対する議会の抑制機能を強化することによって、両者間の抑制均衡を再調整する必要性を暗示している。

そこで次に、勧告は講ずべき措置として、次のような議会の機能強化を提案している。

### 1 議会の機能強化等

(1) 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

- ① 地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法96条の2項）の活用を努めること。
- ② 国は、臨時議会の召集要件（地方自治法第101条2項）、議員の議案提出要件（同法第112条2項）、議員の修正動議の発議要件（同法第115条2項）等の緩和を検討すること。

議会の機能については、分権委でのヒアリングにおいて全国都道府県議会議長会等から出された意見をも盛り込んだものとなっている。これらの勧告に即して次のような措置ないし法改正が行われた<sup>3)</sup>。いずれも、議会と首長の関係のあり方に関係し、議会の機能強化を意図しているものである。

#### 1) 条例による議決事項の追加

「議決権の範囲の拡大」については、地方自治法第96条第2項「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」を活用し、議会の議決が必要なものとして、「町村の基本計画や個別計

画のマスタープラン、住民生活に密接な関係を持つ私法上の契約等」, 町村全体に関わる重要事項を条例で規定することができることとなった。このことは、議会と執行機関との関係を変化させるものである。

## 2) 臨時議会の召集要件の緩和

政府の「推進計画」では、「国は、臨時議会の召集要件…等の緩和を検討すること」とされた。臨時議会の召集請求については、自治法上は「会議に付議すべき事件を示して」行うこととされている。従来、ここでいう事件とは、法令により議会の権限に属し、議員に発案権があり、具体的なものであることが必要とされている。分権委のヒアリングでは、審議の機会を広く保障すべきという意見が出されたが、自治法上、議会は「…報告を請求して、当該事務の管理、議決の執行及び出納を検査する」(改正自治法98条)権限を持っている。臨時議会の召集請求権については、法律改正を要することなく、一般的監視権に基づき、理事者側からの報告を求めるため召集を請求することができるということで落ち着いている。

## 3) 議案の提出・修正動議の発議の要件緩和

「推進計画」では、「国は、…議員の議案提出要件、議員の修正動議の発議要件等の緩和を検討する」とある。従来は「地方公共団体の議員は議案を提出するに当たっては、議員の定数の8分の1以上の者の賛成がなければならない」、あるいは「議案に対する修正の動議を議題とするに当たっては、議員の定数の8分の1以上の者の発議によらなければならない」とされてきた。ところが、改正自治法では、議案提出要件および修正動議の発議要件を現行8分の1以上を12分の1以上に緩和することになった。「8分の1を12分の1に緩和」すると、議員上限数12人の町村議会では議員一人でも提出ないし発議することができることになる。

ここに、機関委任事務制度の廃止に伴う議会機能の拡大で、議会の果たすべき役割は大きくなり、運用面だけでなく制度面においても議会審議のいっそうの活性化を図ることが必要と考えられる

こととなった。

## 2 わが国における町村議会の現状とその活性化

### 2.1 町村議会の現状

わが国の地方自治体は戦後50年、「行政あって政治なし」「執行あって経営なし」といわれてきた。そうした地方自治体での改革の中でも、町村議会の改革は「聖域」に近いものであった。

ところが、今次の地方分権改革を契機に、議会は今やチェック機関から立法機関に脱皮しなければならない時期をむかえることとなった。地方分権改革で改正なるまでの地方自治法では、地方自治体の組織を画一的に法定し、自治組織権を広く制約してきたのである。そうしたこともあって、町村議会の本会議場では実質的な議論を行うルールにはなっていなかった。規模の大きな県、市議会においては会派間の話し合いが行われ、規模の小さな市町村においては、全員協議会等の非公式の場で実質審議を行い、本会議での質疑、討論は低調なものであった。しかし、『もう一つの議会』とも言える全員協議会等での審議は一般に非公開(資料1, 問10参照)であるため、会議録や議会報告なども掲載され広く住民に周知されることはなかった。そうしたこともあって、住民は議会から離れ、本会議などの審議も形骸化を招いたようである。さらには、2002(平成14)年の地方自治法改正(第102条②)では「定例会は、毎年、条例で定める回数これを召集しなければならない」と、年4回に限られていた「定例議会」の回数制限はなくなり、各自治体の自由な判断で議会を開くことができるようになったが、多様な利益を代表して選出された議員による議案の提出はほとんどみられないのが実状(表1参照)である。今次の地方分権改革でも議会の位置付けが、単なるチェック機関から立法機関へと構造的な変化を遂げているにもかかわらず、それに応える自覚的な改革は行われていない。

それは、多くの議員が役割変化の認識に乏しいからではないかといわれている。しかしながら、

政策官庁としての自治体をつくるのは、首長だけでも職員だけでもない。政策の革新を図るためには議員の役割が非常に大きく、その議員の背後には多くの住民がいることを指摘しておかなければならない。議員が条例をつくる、そうした政策風土の醸成が今や喫緊の課題となっている。議員は、住民のみでいる場で、正々堂々と自らの信念と知識によって論争を挑むべきである。もっと自信と誇りをもって政策を訴えるべきである。それには、議員の日常の研鑽が欠かせないことは勿論である。

一方、議会では議長を中心に4年間しっかりとした体制を組むべきである。政策に関する勉強会が行われ、法案審査がしっかりできる政策議会議長が中心になってつくるべきである。

四日市大学竹下譲教授は、2007年日本公共政策学会（レジュメ集，p.53）において、「議会の現実には、執行機関が説明した回答をめぐって、議会では議論し、議会としての結論を出している議会が全くない。…議会は合議制機関ではなく、個人の議員の集合体である。」と、そして「委員会審議でも、個々の質問、質疑で終わっている」と指摘している。

ここに来て、議会の活性化に取り組む町村議会も段々と多くなりつつあるが、そうした取り組みも従来型の行政改革とも言える域を出ず、法案審議や政策を中心とした政治改革への取り組みには、まだまだ具体的なものが多く見えない状況（資料1，問1・1-1参照）にある。

## 2. 2 地方分権改革と町村議会の活性化

地方議会の活性化については、1997（平成9）年の分権委の第2次勧告において、議会機能の強化や議会の組織・構成及び運営について数項目にわたる提言がなされているが、最終報告でも活性化については「分権改革の更なる飛躍を展望して」のなかで、住民自治の拡充方策として「地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論する」ことが提唱され

表1 徳島県町村長・議員条例案提出件数比較一覧（平成9年～15年）

区分	審議方法		本会議 即決	委員会付託			合計
	9年	条例		常任	議運	特別	
提出者別・ 種類別 町村長提出	9年	条例	433	202		1	636件
	10		698	322		1	1,021
	11		542	358		2	902
	12		465	246		1	712
	13		966	594		3	1,563
	14		527	328		1	856
	15		682	389		3	1,074
議員提出	9年	条例	6	1			7件
	10		17	2			19
	11		15	6			21
	12		17	1			18
	13		42	6	2		50
	14		15	1	1	1	18
	15		34	2		4	40

徳島県町村議会議長会資料をもとに作成。

ている。こうした今回の分権改革に呼応して、全国の多くの町村議会でも、分権関係の特別委員会を設置し、議会としての新たな取り組みを始めている。その名称も、地方分権、行財政改革、議会改革、議員定数、議会報などさまざまである。

議会改革に関しては、1998（平成10）年2月に全国市議会議長会から「地方分権と市議会の活性化に関する調査研究報告書」を、また、同年4月には全国町村議会議長会地方（町村）議会活性化研究会から「町村議会の活性化方策に関する報告書」を、それぞれ公表している。こうした状況を契機に、全国的にも議会の各会派から委員を出して「議会活性化推進委員会」といった特別委員会を設置するとか、議会運営委員会の下に「議会改革に関する検討小委員会」を設置して、議会の組織・構成、議会の機能、議会の運営、議会の公開と情報の提供、議会事務局の充実強化と専門能力の育成などの検討が行われている。

そこから、議員提案条例、倫理綱領の制定、一

般質問席の執行部との対面形式化，一問一答方式の採用，委員会の公開，議員の出前トーク，議事堂の解放（模擬議会・子供議会・女性議会・議場コンサート），夜間（ナイター）議会の実施，議会ホームページの開設など，新たな動きも出てきたのである。

また，最近では，地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方自治体で自治基本条例の制定を目指す動きも一部に現れ始めている。この種の動きのなかには，米国に見られる自治憲章制度(home rule charter system)に類似した発想も窺われるようになった。それは，議会議員の選挙制度及び定数，議会と首長の権限関係，執行機関のあり方など地方自治体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方自治体に与えるべきだとする発想でもある。こうした動きに呼応して，全国町村議会議長会では2004(平成16)年2月に「地方(町村)議会の活性化に関する調査結果」(資料1)をとりまとめている。

そこで，次に全国町村議会議長会が行った「地方(町村)議会の活性化に関する調査結果」(資料1)を考察しながら，議会と首長の二元的代表制度をはじめ議会の現状を分析し，議会の活性化に向けた取り組みを検証することとする。

資料1 地方(町村)議会活性化に関する調査結果一覧

- 調査基準日 平成16年1月15日現在
- 回答数 2,497町村(全町村)

問1 地方自治法第96条第二項に基づき，議決事件を追加していますか？

している 188町村 7.5%	していない 2,309町村 92.5%
-----------------------	---------------------------

問1-1 議決事件を追加した際の条例案の提出者は誰でしたか？

議員 19町村 10.2%	町村長 168町村 89.8%
---------------------	-----------------------

問2 議員が執行部付属機関の委員に就任していますか？

している 1,756町村 70.3%	していない 741町村 29.7%
--------------------------	-------------------------

問3 一般質問の要旨は，議長に文書で通告していることになっていますが，これを首長等執行機関に対しても事前通告していますか？

している 2,340町村 93.7%	していない 157町村 6.3%
--------------------------	------------------------

問4 一般質問について，回答制限を設けず，何回でも質問できる[一問一答方式]を導入していますか？

している 646町村 25.9%	していない 1,851町村 74.1%
------------------------	---------------------------

問5 質疑について，回答制限を設けず，何回でも質問できる[一問一答方式]を導入していますか？

している 403町村 16.1%	していない 2,094町村 83.9%
------------------------	---------------------------

問6 議員の発言台を執行部側に向かい合うよう対面式に設置していますか？

している 1,103町村 44.2%	していない 1,394町村 55.8%
--------------------------	---------------------------

問7 常任委員会の所管事務調査について，調査結果を本会議で報告していますか？

している 1,718町村 69.2%	していない 766町村 30.8%
--------------------------	-------------------------

問8 議員派遣を行った後，派遣された議員は，その結果を本会議で報告していますか？

している 914町村 36.6%	していない 1,583町村 63.4%
------------------------	---------------------------

問9 委員会を本会議同様に公開していますか？

している 1,297町村 52.0%	していない 1,199町村 48.0%
--------------------------	---------------------------

問10 全員協議会を原則公開していますか？

している 617町村 24.7%	していない 1,879町村 75.3%
------------------------	---------------------------

\* 全国町村議会議長会では，地方分権が推進される中で，2004(平成16)年1月15日を調査基準日に定め，「地方議会の活性化に関する調査」を実施している。調査内容は16項目に亘るが，本稿では「議会の活性化」に関する10項目のみを掲載する。

\*\* 出所)「地方(町村)議会の活性化に関する調査資料」(全国町村議会議長会)をもとに作成。

### 3 議会と首長の二元的代表制

#### 3.1 議会と首長

日本国憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」として、地方自治制度に関する法律が「地方自治の本旨」に基づくべきことを定めている。地方自治の本旨は、団体自治と住民自治の2つの要素からなるとするのが一般的な考えである。団体自治と住民自治の2つの原則は、いわば車の両輪の関係にあり、この2つの要素が兼ね備わってはいじめて、地方自治が完全なものとなる。

そこで、「住民自治の実現のためには、国とは別の法人格をもつ地域団体を設けて地方行政を自主的に行わせることが必要となり、団体自治は住民自治実現のための不可欠の手段となった。他方、団体自治が認められ、国から政治的に独立した地域団体が設けられても、その団体の意思決定に住民の参加が認められない限り住民本位の行政は行なわれ難く、住民の積極的な参加の下にその意思に沿った民主的な運営がなされるための仕組みが用意されていなければならない。

地方自治の本旨に基づくということは、このように地方行政が、地域の住民みずからの責任と負担の下、その意思に基づいて、国から独立した地方公共団体の事務として自主的に処理すべきことを求めるもの<sup>4)</sup>といえるのである。

そうした地方自治体では、首長も議会議員もともに、住民から選挙で選ばれた公選職であって、いわゆる首长制（大統領制・二元的代表制）がとられている。首長も議会も自治体の代表機関としては、対等であり相対的に独自の存在である。それは、まさに、車の両輪のごとく、相互に抑制と均衡のとれた関係を保つよう期待されたものである。地方分権改革のねらいが住民主導の行政を実現することにあるならば、住民自治の視点・観点からは、なお一層、そうした期待が寄せられて当然であろう。

こうしたことの制度的保障として、地方自治法

では、長と議会議員との兼職禁止（自治法142→92の2参照）のほか、議会への長の出席義務を議長からの出席請求の場合のみに限定し（同法121）、また、議会へは予算・事務の説明書を提出することを長に義務付けるにとどめており（同法122）、議院内閣制をとる国の制度の場合とかなり異なる仕組みをとっている。また、一方で、議会の召集権を長に認めるとともに（同法101）、議会の側にも執行権に対する介入手段として、予算に対する議決権その他一定の事務執行への議会の関与（同法96 I）、事務に関する書類や計算書の検閲、長の報告請求による事務の管理、議決の執行、出納の検査（同法98 I）、監査及びその報告の請求（同法98 II）、意見の陳述（同法99）、事務に対する調査（同法100 I・109 III）、採決請願の送付及び請願処理報告の請求（同法125）、副知事・助役等特定の役職員の人事への同意（同法162・168 VII）、長の退職への同意（同法145）などを保障し、これらの制度の運用を通じて議会と長との間の抑制と均衡が図られることとなっている。

#### 3.2 二元的代表制と議院内閣制

現実には、地方自治体の政治制度は議会と長との二元的対立型の政治制度として、地方自治法第176条から第180条にかけ「再議（長の拒否権）制度（第176条）、長の不信任議決と議会の解散の制度（第178条）、専決処分制度（第180条）」の諸規定が設けられているが、これで果たして「二元的代表制＝大統領制」といわれる地方自治体での政治制度が確立されているのだろうか、はなはだ疑問とせざるを得ない。

そもそも二元的代表制は、首長に執行機関の役割を、議会に議決機関の役割を期待し、双方の機関が原則独立の関係にある制度（大統領制）である。日本の場合には、住民が代表を選ぶ過程で大統領制的な手法を採りながら、自治体の運営過程では議会に首長の不信任決議を与え、首長に議会解散権を与えるという議院内閣制的な手法を加味している。しかも住民には、いったん選んだ首長と議員について、有権者の「3分の1以上」の署

名をもって任期途中で解職を請求し、議会の解散を求めるリコール権が与えられている。これは地方自治の成熟しているアメリカなどにも見られない極めて独特な制度であって、首長と議会と有権者という3つの機関が、相互に抑制均衡関係を保てるよう工夫されたものである。

二元的代表制は、議会と首長に対し、互いに住民を代表する政治機関として、民意の反映を競い合う関係を求めている。しかし現実には、首長優位といわれるように、圧倒的に執行機関が強く、議会は執行機関の提案を追認する形になっている。本来は、そうあってはならない。議会は政治機関として、提案された議案を審議決定するだけでなく、自らも提案者でなければならない。議会の強みは、民意を鏡のように反映できる点にある。多様な地域、多様な職域から選ばれた議員は、多様な意見を持っている。それを政策に反映できるよう議会に多様な政策集団をつくり、現場から鋭く問題を提起し解決策を政策として提案するなら、議会の評価も大きく変わるであろう。

議会は、直接住民が選ぶ議員からなっている。しかも、首長はじめ執行機関側は「説明のため議長から出席を求められたときは、議場に出席しなければならない」（自治法第121条）とされており、あくまでも議会の主役は議長であり、議員である。そうした視点に立てば、議会の招集制度などは議会の自立性を高め、臨機応変な議会運営を可能とし、活性化を図るためにも今次の地方分権改革を契機に見直されて当然ではなかろうか。

#### 4 議会の招集権と議長の任期

##### 4.1 議会の招集権

議会の主役は議長であり、議員である。ところが、議会の招集権は、首長に専属している（自治法第101条I）。現行法では、議長及び議員に招集権はない。首長による招集が、有効に議会を開催するための要件となっている。委員会が委員会の構成員である委員長により招集されること（標準委員会条例県121・市151・町村131）と比べて、

会議体の外部の者により召集される点は大きな特徴といえる。召集権は長に専属するが、法律上正当にその職務を代理し得る者もその限りで議会を召集することができる（自治法第152条の職務代理者、第247条の臨時代理者又は自治令第1条の職務執行者）。

一方、「議員定数の4分の1以上の者から会議に付議すべき事件を示して臨時会の招集の請求があるときは、首長は議会を招集しなければならない」（自治法第101条）ことになっており、一応、牽制関係が成り立っているように見えるが、召集の時期は首長が判断することになっており、議会の意思で議会開催の時期を決定することはできない。ところが、議員の適法な召集請求に長が応じなかった場合には、その召集を請求する訴えは、「普通地方公共団体の機関相互の間の争いについては、法律に特別の規定のない限り、法律上の争訟として裁判所に訴訟の提起は許されない」ので不合法とされる（最判昭和28年5月28日民集7巻5号601頁・行裁集4巻5号1167頁）。したがって、このような場合には、長と議会との間の話し合いによって事実上の解決を図るほかは、自治紛争調停によるか（自治法251条）、長の解職請求によって住民の判断にゆだねるしかないのである。

臨時会の招集の例は、市町村では多く見られる（「表2 地方議会の定例会・臨時会の開会回数」）

表2 地方議会の定例会・臨時会の開会回数・会期日数の平均値

項目 区分	定例会		臨時会		計	
	開会回数	会期日数	開会回数	会期日数	開会回数	会期日数
都道府県	4.0	79.2	0.6	1.2	4.6	80.4
市	4.0	72.1	1.9	2.7	5.9	74.8
政令市	4.0	88.6	1.3	2.0	5.3	90.6
町村	4.0	35.2	3.0	3.2	7.0	38.4

- ・全国都道府県議会議長会（平成10年1月～12月）、
- ・全国市議会議長会（平成12年1月～12月）、
- ・全国町村議会議長会（平成12年1月～12月）調べをもとに作成。



数・会期日数の平均値」参照)が、なぜ、首長にだけ召集権を与えているのであろうか。議会の主役が議長であり、議員であるとするれば、議会の長たる議長にこそ召集権があつて当然で、二元的代表制の趣旨にもかなうものではなからうか。そのことは、はなはだ疑問であり、不可解である。

#### 4. 2 議長の任期

議会審議の活性化策として「会議規則を補完するために『先例集』『事例集』を作成しておくのも有効ではあるが、むしろ、議会はある意味で臨機応変に事に対処する政治の場であるから、会議規則や先例では対応できないケースを処理するときこそ議長の手腕や議員の政治的センスが問われるもの<sup>5)</sup>」である。しかし、「現行の議会運営は、あまりにも瑣末な規則にとらわれ、それ自体が悪しき官僚化しているのではないかと思えるほどである<sup>6)</sup>」。

議会運営の中心は議長である。その議長の任期(地方自治法第103条2項)は議員と同じ4年と定められているが、「表3 徳島県町村議会議長在任期間」をはじめ「表4 徳島県町村議会議長在職期間」及び「表5 四国四県町村議会議長在職期間比較一覧」にも見るとおり、法定4年の町

村は極少数で、1年か2年交代の申し合わせによる町村が圧倒的に多い。それも在職年数となれば、2年以下が圧倒的に多いことがわかる。これでは、住民を代表する議会の「長」、地方分権で自己決定・自己責任による運営領域が飛躍的に増えた議会の「長」とは、およそイメージが違うといわざるを得ない。議長ポストが輪番制のように

表3 徳島県町村議会議長在任期間  
調査期間(平成9~16年)

区分 項目	法定4年	申し合わせ等		
		2年	1年	その他
平成9年	3町村	28町村	7町村	8町村
10	2	27	10	7
11	3	26	6	11
12	3	29	5	9
13	3	31	4	8
14	6	28	7	5
15	6	30	5	5
16	6	28	5	7

\*調査時点は各年とも7月1日現在。\*法定4年→地方自治法第103条②「議長及び副議長の任期は、議員の任期による。」

徳島県町村議会議長会資料をもとに作成。

表4 徳島県町村議会議長在職期間  
調査期間(平成9~16年)

区分 項目	1年以下	1年以上 ~2年以下	2年以上 ~3年以下	3年以上 ~4年以下	4年以上 ~5年以下	5年以上	特記事項
平成9年	24町村	10町村	8町村	4町村	町村	町村	○最長在職期間 ○3年10ヶ月,市場町
10	16	20	2	7	1		○4年04ヶ月,羽ノ浦町
11	33	8	4		1		○4年01ヶ月,海南町
12	12	27	2	4		1	○5年01ヶ月,海南町
13	24	11	9		2		○4年04ヶ月,上板町
14	11	18	7	9		1	○5年04ヶ月,上板町
15	29	9	3	2	2	1	○6年04ヶ月,上板町
16	19	21	3	1	1	1	○5年00ヶ月,上那賀町

\*調査時点は、各年とも7月1日現在。平成19年4月1日作成

徳島県町村議会議長会資料をもとに作成。

表5 四国四県町村議会議長在職期間比較一覧  
(調査年月日・平成17年7月1日)

区分 項目	法定4年 町村	申し合わせ等		
		2年 町村	1年 町村	その他 町村
高知県 (38町村)	5 (13.1%)	33 (86.8%)		* 最長在職期間12年05ヶ月, 奈半利町
愛媛県 (12町村)	2 (16.7%)	7 (58.3%)	3 (25.0%)	* 最長在職期間4年06ヶ月, 内子町
香川県 (28町村)	5 (17.9%)	18 (64.3%)	2 (7.1%)	3 (10.7%) * 最長在職期間6年10ヶ月, 池田町
徳島県 (28町村)	3 (10.7%)	16 (57.1%)	4 (14.3%)	5 (17.9%) * 最長在職期間3年00ヶ月, 日和佐町
* 調査時点は各県とも7月1日現在。* 法定4年→地方自治法第103条②「議長及び副議長の任期は、議員の任期による。」				

四国四県町村議会議長会資料をもとに作成。

たらい回しになっている「軽さ」で首長と対決できるのかといった批判の声は高いが、それは当然といえるであろう。せめて法定4年の任期は、全うすべきではなかろうか。仮にも議長ポストを政争の具にしたり、1年交代のたらい回しにも似たようなことがあっては、とてもでないが分権時代は乗り切れるものではなかろう。議長権限の大きさと責任の重さを考えれば、そのありようは喫緊の課題として厳しく問われるところであろう。

## 5 議会の役割と審議のあり方

### 5.1 会期制度と審議

ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ等では、通年会期制を採用しているが、わが国では、国会や地方議会、いずれにおいても会期制度が設けられている。

会期は、議事機関としての議会が議会として法律上の権限を行使することができる一定の期間をさすものである。議会は、長の召集により議員が参集することにより議会の活動が始まり、一定の期間が過ぎると閉会するものであり、この期間が会期である。議会としては、この会期中に限り活

動ができるものであるが、議会の内部機関として構成されている常任委員会及び特別委員会は、議会の議決により付議された特定の事件について閉会中も審査することができる（自治法109条Ⅵ・110条Ⅲ）こととなっている。

こうした会期中の審議について、現行の自治法では、国の場合と異なって、執行部側の出席を議会審議に不可欠と考えられてはいない。首長などは「説明のため議長から出席を求められたときには、議場に出席しなければならない」（自治法第121条）と規定されているだけである。首長がいつでも出席して議案について発言できるわけではないのである。

議会の会議規則の中に、執行部職員などに対し、あらかじめ出席を要求しておくことができるといように説明員の出席規定を設けておき、議会の会議にはいつも執行部職員がいるものという認識は改めるべきであろう。また、執行部などが、質問に対し直ちに答弁しがたい事由のあるときは、議長は期日を指定して答弁書の提出を要求できることとし、議員は、会期中に執行部などに対し、文書で質問し文書で回答を求めることができるよう文書による質疑応答を制度化することもできる。

そもそも国会における質問（通告）は、主として文書回答を要求するためのものである。

### 5. 2 セレモニーの議会から審議の議場へ

地方議会での審議の場については、国会議事堂の間取りなどを真似せず、円形や長方形の配置に改めるなどして、首長とは別個に直接公選されている議会にふさわしい審議の場を設営すべきである。そして、地域に根ざした政策論を会派同士、議員同士で展開することが期待される。本会議でも委員会でも、議員の論議がもっぱら執行部に対する質疑と追求のみに終始せず、議員同士が徹底した討論を行うためには、そうした物理的空間の設計が必要であろう。

わが国の地方議会の議場は、戦後新しく建て替えたときに、国会議事堂（1936年完成）を模倣して、県議会の議場をはじめ大都市、続いて市町村の議場へと建て替えがおこなわれたようである。国会の場合は、地方議会と異なり、制度として議院内閣制を採用しており、また議員の数も多いことから、常任委員会を必置制としている委員会中心主義の運営であるため、本会議は実質的な議論の場というより、形式的な意思決定の場とってよいのではないか。これに対し地方議会では、常任委員会は条例で置くことができる任意設置であり、規模の小さな町村においては、議案等の委員会付託も、「会議に諮って付託する」とされており、原則、本会議での審議が建前となっている。また、会派のない議会では、常任委員会の構成が、必ずしも本会議の縮小版になっていないところがあり、委員会の決定が、本会議で否決される場合もあり、本会議での実質審議のウエイトは高いものといえる。

ところが、一般的には会議規則や委員会条例は、国会（衆・参議院規則）の規則をほぼ下敷きにしているため、基本的に実質審議は常任委員会（資料1、問7参照）で行い、本会議はどちらかといえば儀式的の場という感じが強い。機関委任事務制度のもとでは、条例準則や通達等に基づいて首長から提案される議案が多く、実質的に議員提案は

排除されてきた。しかし、分権改革が進み機関委任事務制度は廃止され、すでに全国各地の町村議会でも、議会をセレモニーの場から議論の場にするため、その議場の「型」、運営、対住民関係の改善等に向け、「自ら考え、自ら実践」してゆく改革が試みられているが、今後もアメリカをはじめイギリスやフランスなどの先進諸国に学び、議会本来での審議ができるよう一層の取り組みが求められよう。

### 5. 3 審議の場としての議場のあり方

議場の「型」（の工夫）については、「町村議会の活性化方策に関する報告書」（1998（平成10）年4月、地方＝町村議会活性化研究会）でも、「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、…発言台を新設するなどの工夫」を提言している。また、2004（平成16）年の「資料1、問6」の調査結果では、議員の発言台を対面式に設置しているのは1,103町村（44.2%）、対面式にしていないのは1,394町村（55.8%）となっている。

静岡県掛川市、愛知県稲沢市、愛知県名古屋市、島根県石見町などの議会では、既に円形議場となっている。お互いの顔を見ながら論議を尽くし、権力的ではなく、権威のある議会として住民の信頼をより高めていこうという観点から、円形議場となったといわれる。

高知県馬路村では、議場を従来の「コ」の字から円卓式に変えた。長野県望月町では、一般質問や質疑はしっかりと町長の顔を見て行おうと質問用の演台を設置した。大分県国東町では「質問は相手を見て行うようにすべきである」という議員の声があり、移動式の質問席を議員側の中央通路に設置し長と対面式にした。岡山県吉永町や秋田県田代町では「わかりやすい議会への意志」から対面方式を取り入れ、議会に緊張感が生まれている。徳島県でも川島町（2004（平成16）年10月1日、4町村の合併で吉野川市となる。）では、議場の型を工夫し、議員と執行部は対面式であるが、傍聴席を両者の横に配置し、両者の顔が見えるよ

うになっている。さらに、議長席は傍聴席の対面にあるというユニークな議場となっている。大分県津久見市では、「再質問などで執行部と対面」の論戦を行っている。

一方、山梨県山梨市では、質問戦に「一問一答方式」を導入し、議場は対面式となっている。大分県宇佐市議会では、あいまい答弁には、「待った」をかけることで改革を図っている。長野県須坂市では、一般質問の「時間は30分以内、回数は無制限」としている。また、北海道女満別町のように、議場を町民文化ホールと兼用して、住民に開放しているところもある。岩手県石島谷町の場合は、庁舎の玄関を入ると左側が住民課等の執行機関の窓口、右側に議会事務局の窓口があるという構造となっており、公共施設の効率的利用だけでなく、「議場の神聖視」の解消にも有効となっている。

ところが、常々“議会は合議制の機関でなければならぬ”と主張しておられる四日市大学竹下教授は「対面式議場」について「対面方式は、個人の議員の集合体としての側面を強化するものであり、その意味で問題あり」と異議を唱えられている。

しかしながら、いずれにしても本格的な分権時代の到来を迎えますますます重くなる議会・議員の責任と住民の期待を一人ひとりの議員が肩に感じ、町の将来を見据えて「本音」の議論が交わされ、議会の活性化にもつながる議場となることを期待したい。

## 6 標準議会会議規則等

### 6.1 画一的な議会会議規則

戦後、自治法を制定したのに伴って、当時の内務省が地方議会運営の方針として、衆議院規則などを参考に、「都道府県議会会議規則準則」を作成し、全国の都道府県総務部長に通知したのである。地方議会はこれを参考として会議規則を制定しようとしたが、「準則」の内容が実情に即していないことが多く、1956（昭和31）年に、全国都

道府県議会議長会が全面見直しを行い、同年9月、「標準都道府県議会会議規則」を定めたのである。これは市町村議会も念頭においていたため、これを参考として全国市議会議長会、全国町村議会議長会も、それぞれ「標準議会会議規則（以下、標準会議規則）」を作成することになった。これが全国に普及し、大部分の議会では標準議会会議規則をほぼそのまま導入したのである。

地方議会のなかには、過去の規則や先例などを加味して独自の条文を作成したところもあったが、大部分の議会では標準会議規則をほぼそのまま導入したのである。そこには「標準」どおりのものでつくっておけば、それに応じた先例もあり解釈も確立しているから問題の処理には便利であるが、独自の規定だと面倒なことになりかねないという発想があったと考えられる。

そうしたこともあって、これまでは「地方議会の会議運営は、どこもほぼ同じ会議規則と申合せ等によって了解された先例とに基づいて行われてきたのである。実際の運営をみると、これまでなにごとにも慣例・前例・しきたりを重んじてきた<sup>7)</sup>」のである。議会運営について議員間で意見が対立した場合には、議会事務局が「先例ではこうなっています」といえば、多くの場合解決してしまう。「先例」の一語は大変な威力を持っていたといえる。

標準会議規則では、本会議での発言等については、都道府県および市・町村の標準会議規則は、すべて事前通告制を採っており（町村は一般質問のみ）、質疑、質問およびその答弁は、『一括質疑、一括答弁方式』で一人2回（町村は3回『標準町村議会会議規則、第55条』）まで、また、『議員は、質疑に当たっては、自己の意見を述べるができない』（標準町村議会会議規則第54条3項）等の自己規制を行っているほか、首長から議員への質疑、首長と議員の討論、議員同士の討論はできないこととされている。

質疑といっても、「質問する議員は原稿を朗読し、執行機関側はソツなく準備されている回答書を読み上げる。しかも、これを双方がいたって生

真面目に行って（演じて）いるのである。丁々発止の一问一答の議論などはない。前の発言者が何を言ったかにはお構いなく、同じ内容の質問が繰り返されたりもする。討論といっても議員同士で論争するわけではない<sup>8)</sup>。」といったことになっている。

「討論」は論争ではなく、「質疑」は意見表明ではない。また、標準会議規則第61条第2項では、「質問者は、議長の定めた期間内に、議長にその要旨を文書で通告しなければならない。」ことになっているが、多くの町村では、それを質問する相手の首長等執行機関にまで、通告している現状（2004（平成16）年2月現在、2,340町村＝93.7%）を「資料1、問3」からも知ることができる。また、通告していない町村は、2004（平成16）年2月現在、157町村（6.3%）となっている。

このことに関連して、議会（本会議）での発言（内容）も、「議員は、議会では、自由な発言が保障されている」にもかかわらず、そこに一定のルールがあり、会議での発言はすべて、「簡明で」

「議題外にわたらず」「範囲を超えない」（標準町村議会会議規則第54条第1項）ことが要請されている。

ここに、「K町の例」をみとめることとする。

一般質問での「通告」は、通常「所定の用紙」（K町の例）に「質問事項及び質問者が意図する質問内容」を明記して、議会招集日前日の夕方5時締め切り（一例）までに、議会議長宛提出することになっている。「一般質問通告書」が議長に提出される（標準会議規則第61条2項）と、時を移さず「通告書のコピー」は総務課長に回され、町長はじめ三役出席の課長会議が開かれ、助役もしくは総務課長のリードのもとに質問内容の検討が行われる。そして、席上、「回答文書作成者と議会での一般質問に対する回答者」が決められる。そのことが、通告書での「質問の相手欄」に記載され、回答文書作成者および回答者が確定する。回答文書の作成者は、通常、担当課長が当たる。作成された「回答文書」は、総務課長に提出される。総務課長は、すべての「回答文書」に目を通

一般質問通告書

		平成 年 月 日 午前・午後 時 分	受領印
質問事項	質問の要旨	質問の相手	
平成 年度 施政方針と当面する重要課題について	1, 介護保険について 2, 情報公開について 3, 「通行妨害事件等」裁判闘争について…類似案件についても質す 4, 予算編成の内容…具体的な説明を求む	・担当課長（文書作成） ・町長（質問に対する回答）	
地方分権と町の行財政改革について	1, 町の特性を生かした効率的な行政改革を伺いたい 2, 臨時職員の雇用状況について		
教育について	1, 米飯給食について 2, pc 食器の改善について	・担当課長（文書作成, 回答）	
ゴミ問題について	1, 広域処理計画の進捗とその用途はいつか 2, ダイオキシンの測定結果について伺いたい	・担当課長（文書作成） ・町長（質問に対する回答）	
発言所要時間	約1時間		

上記の通り通告します。

〇〇町議会議長 殿

平成 年 月 日

〇〇町議会議員 ○〇〇〇 印

し、その後の三役会議での席上、再度検討を重ね、最終調整を行う。こうして出来上がった「回答文書」を回答者は、当日の議場において読み上げる事となっている。これでは、町の行政の取り組み姿勢がそれなりに理解できても、議会の審議を住民が傍聴し、あるいはローカル・テレビで見ても、面白いはずがない。住民がもっと議会に関心を寄せ、せめても議会の審議には傍聴に行くべきだといわれたところで、どうして興味、関心を示すことになる。それは無理というものである。仮にも、行財政全般にわたる執行機関の所信や疑義をただすという「質問」本来の趣旨にたちかえり、思い切って規制の枠組みをはずし、事前通告制を廃止するなどして、本会議を実質的な審議の場とするなら、状況もよほど変わってくるであろう。

## 6. 2 標準議会会議規則の個性化へ

地方自治法では、「議会は会議規則を設けなければならない」（自治法第120条）と規定されている。規則の内容は各議会に任されているが、制定は義務付けられている。これは、議事運営に対する国（法律）による必置規制の一つであるともいわれるが、いかなる意味でも自治体の議会自体にたいする「上級官庁」は存在しない。国会・都道府県議会・市町村議会の間には上下・主従の関係はない。地方議会には、独自の会議規則を制定し、その運営に創意工夫を行うことができることとなっている。しかもここに来て、今次の地方分権一括法による多くの法律の改正等を中心とした一連の措置では、地方自治体の事務・権能が拡充するとともに、従来からの地方自治法による「法定画一主義」は緩和され、地方自治体は自主性及び自立性を十分発揮できるよう、大幅な改革が行われた。法令の定め以外で、地方公共団体の事務・権能や自主性及び自立性に基づく活動を地方自治体において規律するものは、条例をはじめとする地方自治体の自治立法（自主法）ということになった。ただし、規則に条文のないときは、会議原則や総務省の公式見解である行政実例等によっ

て対応し、それもないときは当該議会の先例や議運決定で解決する方法がとられてきた。先例については、地方自治法、委員会条例、会議規則にもその用語（「先例」）はないが、誰もが「先例の基準はあるはず」と思っているようである。しかし、実際の基準はなく、強いていうならば議員の常識が先例の基準といわれている。言い換えれば、先例は当該団体における住民の常識の集約であり、その常識を議員間の約束ごとにしたものであるから守る責務があるとされる。

そこで、今日の全国町村議会での会議規則に関する実状を見てみると、「資料1」（調査基準日、平成16年1月15日現在、回答数2,497町村＝全町村）が示すような結果となっている。

- ①調査「問3」では、一般質問の要旨を首長等執行機関に対して事前通告をしている町村は2,340町村（93.7%）、通告していない町村は157町村（6.3%）となっている。
- ②調査「問4」での一般質問について、一問一答方式を導入している町村は646町村（25.9%）、導入していない町村は1,851町村（74.1%）となっている。
- ③調査「問5」の質疑について、一問一答方式を導入している町村は403町村（16.1%）、導入していない町村は2,094町村（83.9%）となっている。
- ④調査「問6」の対面式について、設置している町村は1,103町村（44.2%）、設置していない町村は1,394町村（55.8%）となっている。
- ⑤調査「問8」の派遣された議員の本会議での報告について、報告している町村は941町村（36.6%）、報告をしていない町村は1,583町村（63.4%）となっている。
- ⑥調査「問9」の委員会の公開について、公開している町村は1,297町村（52.0%）、公開していない町村は1,199町村（48.0%）となっている。

一方、平成18年7月1日現在での徳島県における調査では、「表6」にみる通りかなりの町村で「対面式議場、一問一答方式」を導入しているが、「質疑、質問」についてはまだまだ「時間、回数」に制限を設けているようである。また、「議会活

活性化に係る制度・組織の整備」についての取り組みには、その兆しが僅かに見える程度である。

しかしながら、こうした取り組みの一方で、対面式にしる、一問一答方式にしる議員一人ひとりがどこまで踏み込んだ「質疑、質問、討論」ができるかが問題であり、そこにこそ今後の大きな課題が残ることとなる。

いずれにせよ、議会の活性化を図るためには、まさに状況に応じて条例や議会規則をはじめ先例にいたるも随時、見直し追加・削除が必要である。

## 7 議員の身分と処遇

### 7.1 特別職報酬等審議会

地方3団体では「地方議会の活性化等に関する見解について」の提言のなかで、「議員報酬をどうするかについては、特別職報酬等審議会で審議され、条例で定めることとされているので、地方の自己決定・自己責任に委ねられるべき事項。」としているが、この際は、「特別職報酬等審議会（以下、報酬審議会）」そのものを問いなおして見る必要があるのではなかろうか。それは、「報

表6 徳島県町村議会活性化の取り組み（質疑・質問、制度・組織の整備）状況  
（平成18年7月1日現在）

区分	町村名 (16町村)	質 疑				質 問				議会活性化に係る制度・組織の整備		
		形態	方式	制限		形態	方式	制限		議会基本条 例の制定	地方自治法 96条の2項 追加事件	議会活性化 に関する議 会組織
		対面式	一問 一答 方式	時間	回数	対面式	一問 一答 方式	時間	回数			
C	勝浦	○	○			○	○					
A	上勝	○			○	○		○	○			
B	佐那河内村				○				○			
E	石井			○	○			○	○			
C	神山	○	○		○				○			○
D	那賀	○		○		○						
C	牟岐	○	○					○	○			
C	美波	○			○				○			
D	海陽	○	○		○	○	○		○			
D	松茂							○	○			
E	北島	○			○	○	○	○				
E	藍住				○			○	○			
D	板野				○				○	○		
D	上板			○				○			○	
D	つるぎ		○		○		○	○	○			
D	東みよし	○		○		○		○				
	合計	9	5	4	10	6	5	9	10	1	1	1

\*人口段階区分：A. . 5,000人未満, B. . 5,000人以上～10,000人未満, C. . 10,000人以上～20,000人未満, D. . 20,000人以上

第52回町村議会実態調査集計表（徳島県町村議会議長会）をもとに作成。

報酬審議会」については、歴史的経緯もあって、今日もなお、「かくれみの」といった批判が後を絶たないからである。

報酬審議会は地方自治法制定のときからあったものではなく、1964（昭和39）年の自治事務次官通達に根拠を有するもので、行政指導で地方が自主的に報酬審議会設置条例を制定し運用しているのにすぎないのである。

1963（昭和38）年統一選挙の後、1963（昭和38）年から1964（昭和39）年にかけて、議員報酬の引き上げラッシュが続き、マスコミでも批判・非難が続出し、閣議でも問題となり、当時の自治省事務当局が考えたのが「審議会構想」であった。それは、議員が自らの報酬を引き上げるのは「お手盛り」と非難されたため、改正条例案を提案する前に第三者機関の意見を聞き、それを参考にすれば「お手盛りでなくなる」との考えに基づくものであった。それに対して、地方議会側（特に、都道府県議会議長会）は、地方自治、地方議会への不当な侵害と反対したのである。それは、①住民から選挙された議員が最も住民の意見を反映している、②お手盛りというが、制度上そうなのでやむをえない、③報酬審議会は公平に見えるが、委員の任命によっては「かくれみの」になる、等の理由からであった。

ところが、10日間ほどの対立が続いた後に、地方自治関係の自民党国会議員の調停により、地方団体が自主的に「報酬審議会」を設置し、その対象は議員だけでなく執行機関の三役も含めることで合意の成立をみたのである。これに基づき、自治省は1964（昭和39）年5月28日付けで事務次官通達を出したのである。こうして誕生した「報酬審議会」であったが、今日、自治省の予想通りうまく働いているのであろうか。1968（昭和43）年10月17日、自治省は、地方団体に対し「報酬審議会」の適正な運用を求める次のような内容の通達を出している。それは、①委員は住民各層の意向を反映するよう人選する、②アップの時期についても諮問する、③審議会に提出する資料を明示する、④答申の理由を明確にし住民の理解を得られ

るようにする、というものである。

こうした「報酬審議会」のあり方については、今後も引き続いて検討すべき課題であろうし、「議員報酬は永遠に批判の対象となろう」といわれ続けている。しかし、そうした中であって、今後は「議員報酬の性格」や「報酬のあるべき額」等について「地方分権改革の趣旨」に則り、住民合意の論議を深めることが一層必要となるであろう。そして、住民合意を得るためには、議会は議決機関として、また監視機関として住民が期待し、納得する活動を根気強く続ける以外に、課題解決の道はないのではなかろうか。

## 7. 2 議員・特別職の報酬

議会は、自ら議長、副議長を選挙する権限をもち、自治体の議決機関としてその意思を決定する権限をもっている。議決が必要な事項は、条例の制定、予算の議決、重要な財産の取得・処分などその権限は広範囲に及んでいる。その中心である議長は議員同様、非常勤特別職である。その役割は常勤職に近いといえる。事務局のつくった予定表に従い行動し、多忙であることもあって議長職は1、2年で交代する方がよいといった考えもある。しかし、多くの議員が議長という権威職に就けるよう、また議長報酬（月額の高さ「表7及び8」参照）のこともあり、そのほか後援団体からの強い要請もありといったことで、「仲良く1年でいいじゃないか」と談合していないかといった非難にもちかい声もある。

ここで議員報酬<sup>9)</sup>について触れておくと、地方自治法では、「普通地方公共団体は、その議会の議員…その他普通地方公共団体の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない」（自治法第203条の1）と定め、特別職である議員には給与は支給されないが、その代わりに報酬を出すことになっている。非常勤職員に対する報酬の支給は勤務日数に応じてなされる。

ところが実際には、「議員報酬が『月給』形式で支払われることもあって、それは、年間50～60日程度の議会開催日数（費用弁償日数）に対する



対価なのか、その他の地元活動を含む議員生活への保障的なものなのかは判然としない。仮に平均的な市の議員で月45万円の報酬を受け取るとすると、年間で単純に計算して年500万円余の所得となる。それを仮に60日の議会開催日数で割ると、1日約8・3万円の報酬という計算になる<sup>(10)</sup>とされる。

議員報酬（「表7 議員報酬」及び「表8 四国四県町村議員報酬月額及び町村長、助役、収入役、教育長俸給月額」参照）は、全員同額で、議員としては対等の扱いを受ける。しかし、議員報酬額（歳費）は、自治体の規模によってまちまち

であって、報酬についての基準はない。それは当該団体の人口、財政力、産業構造、住民の自治意識等を総合的に勘案して決める以外にないよう

表7 議員報酬（平均月額／万円）

	都道府県	市	町村
一般議員	84.7	43.9	21.7
議長	103.1	53.1	29.5
副議長	92.1	47.1	23.8

（注）都道府県は平成13年4月、市は平成12年12月、町村は平成12年7月現在。

全国市議会議長会調査をもとに作成。

表8 四国四県町村議会議員報酬月額及び町村長、助役、収入役、教育長俸給月額（平成17年7月1日現在）

2007（平成19）年3月31日作成

区分	月額		区分	月額			
	最高額	最少額		最高額	最少額		
高知県	議長	310,000円	205,000円	愛媛県	議長	380,000円	180,000円
	副議長	237,000円	156,000円		副議長	310,000円	150,000円
	議員	214,000円	134,000円		議員	290,000円	137,000円
	町村長	794,000円	600,000円		町村長	864,000円	600,000円
	助役	659,000円	522,000円		助役	686,000円	476,000円
	収入役	623,000円	537,000円		収入役	627,000円	570,000円
	教育長	623,000円	503,000円		教育長	605,000円	428,000円
香川県	議長	393,000円	292,000円	徳島県	議長	333,000円	248,670円
	副議長	336,000円	243,000円		副議長	277,500円	213,660円
	議員	320,000円	225,000円		議員	222,000円	177,750円
	町村長	850,000円	715,000円		町村長	813,000円	675,000円
	助役	638,000円	535,000円		助役	651,000円	548,640円
	収入役	590,000円	520,000円		収入役	625,000円	546,000円
	教育長	582,000円	497,000円		教育長	594,000円	498,240円

\*参考：四国四県町村議会での議長と議員との報酬月額格差は次の通り。

- 1, 高知県…議長最高額310,000円－議員最高額214,000円＝差額96,000円  
議長最少額205,000円－議員最少額134,000円＝差額71,000円
- 2, 愛媛県…議長最高額380,000円－議員最高額290,000円＝差額90,000円  
議長最少額180,000円－議員最少額137,000円＝差額43,000円
- 3, 香川県…議長最高額393,000円－議員最高額320,000円＝差額73,000円  
議長最少額292,000円－議員最少額225,000円＝差額67,000円
- 4, 徳島県…議長最高額333,000円－議員最高額222,000円＝差額111,000円  
議長最少額248,670円－議員最少額177,750円＝差額70,920円

四国四県町村議会議長会資料をもとに作成。

ある。したがって、報酬額は地方団体によってばらばらでよいはずであるが、多くの場合、近隣や同程度の財政力を持つ団体とほぼ同じ額になっている。明快な基準がなければ、横並びの批判があっても、これが最も妥当なものであろうか。

議員報酬は、都道府県や大部分の市では一般職の最上位の給与を下回らない額を、小規模町村では一般職の初任給並みの額を、それぞれ支給している。役職手当としては、議長は報酬の20%程度の増額、副議長は報酬の10%程度の増額、委員長は数%程度から「なし」、というようになっている。

議員報酬の実額については「表6」及び「表7」が示すとおりである。しかし、そこにみる議長と議員との「報酬額の差」が議長就任への大きな動因となっているのではなかろうかといわれている。

分権時代をむかえた今日、こうした「非難とも言える住民の声」にどう応えていくのか、情報公開のうえ住民に説明責任を果たす報酬設計が求められている。そのための取り組みも、喫緊の課題といえよう。

## まとめ

本来、地方自治体では、首長も議会議員もともに、住民からの選挙で選ばれた公選職である。首長も議会も自治体の代表機関としては、対等であり相対的に独自の存在である。いわゆる首長制(大統領制・二元的代表制)がとられている。それは、まさに、車の両輪のごとく、相互に抑制と均衡のとれた関係を保つよう地方自治法でも、制度的に保障されたものとなっている。

ところが、わが国の町村議会は、これまで、どちらかといえば執行機関優位の体制のもとで協力的な存在に近かった。そうした町村議会も、2000(平成12)年の地方分権改革で国の機関委任事務制度は全面廃止となり、そのことに伴って初めて住民の代表機関として認知されることとなった。町村議会としても、今後は、「自己決定・自己責任」の原則のもと、「議会制度と運営の改革」に

果敢に取り組み、議会本来の機能を果たさねばならぬ責任が一段と増すこととなった。

今日、全国各地の町村議会でも、第1次分権改革といわれる今回の改革を契機に、分権関係の特別委員会が設置され、そこから、議員提案条例、一問一答方式の採用、委員会の公開、議場の開放、夜間議会の実施などの新たな取り組みの動きもすでに出てきている。また、議場をセレモニーの場から議論の場にするため、議場の「型」、運営、対住民関係の改善等に向け「自ら考え、自ら実践」してゆく改革も数多く試みられている。こうした取り組み状況に見られるように、今回の分権改革が契機となって「議会のあり方」を「正面から議論し、問い直す契機となった」ことの意義は認めながらも、地方自治強化の視点が欠如していることは指摘しておかねばならない。それは、今なお、チェック機関から立法機関への変革とも言える取り組みが見えないことである。今日、わが国の町村議会の改革で何よりも問われなければならないのは、この点ではなかろうか。

議会は首長に対して民意の代表機関として競い合う関係にあり、大勢の職員を補佐機構としている公選の首長に対して、制度上、監視・批判・修正・代案といった機能を果たすことを、もともとは期待されている。その実現に向けたあらゆる取り組みが、今日、地方政治の主役となった議会には求められているといえるであろう。そのためにも、今後は、町村議会も国会を真似た議会の形態や運営方法を改め、真に住民の代表機関として、議員同士が自由闊達に議論をし、政策判断を下し、自治の本旨に即した議会に改革していくことが急務の課題となっている。

住民の代表機関として地方自治体機関の一翼を担う町村議会には、自らの行動により自治立法の可能性を大きく切り開いてゆく「自治の時代」が、今まさに到来したともいえるであろう。

【注】

- 1) 川崎政司著『地方自治法 基本解説』法学書院, 2004年, p.134
- 2) 大森弥著『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい, 2003年, p.65
- 3) 同上, p.66
- 4) 川崎政司著『地方自治法基本解説』法学書院, 2004年, p.6~7。
- 5) 大森弥著『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい, 2003年, p.114
- 6) 同上, p.114
- 7) 同上, p.111
- 8) 大森弥著『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい, 2003年, p.113
- 9) 議員報酬(地方議会議員の月額報酬について)  
 同じ地方議員といっても, 実際の平均的な報酬月額  
 は「表7」のとおりで, 人口規模によっては報酬に大  
 きな違いがある。大都市の市議会議員ともなれば, 月  
 額60万円, 80万円という高い報酬になっており, 専門  
 職としての有給職の扱いのように思える。町村議員の  
 場合は, 月額20万円前後で, 大卒の初任給程度の報酬  
 で, 町村長給与と比べてもその3割以下という低い水  
 準にあり, 名誉職的に扱われているともいえる。しか  
 し, 実労働換算での1日当たりの報酬では決して低くは  
 ない。
- 10) 大森弥著『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい,  
 2003年, p.143

【参考文献】

- 1) 井上源三編『地方自治講座5 議会』ぎょうせい, 2003年
- 2) 大森弥編著『分権時代の首長と議会』ぎょうせい, 2001年
- 3) 大森弥著『新版 分権改革と地方議会』ぎょうせい,  
 2003年
- 4) 佐々木信夫著『地方は変わるか』ちくま新書, 2004年
- 5) 佐々木信夫著『自治体をどう変えるか』ちくま新  
 書, 2006年
- 6) 新藤宗幸著『地方分権』岩波書店, 2004年
- 7) 新藤宗幸・阿部斉著『概説 日本の地方自治』東京大  
 学出版会, 2006年
- 8) 自治大学校地方行政研究会監修『議会事務局』ぎょう  
 せい, 1998年
- 9) 中邨章著『自治体主権のシナリオ』芦書房, 2004年
- 10) 長野士郎著『逐条 地方自治法』学陽書房, 1998年
- 11) 西尾勝・岩崎忠夫編集『地方政治と議会』ぎょうせい,  
 1998年
- 12) 西尾勝著『行政学』有斐閣, 2003年
- 13) 森田朗編集代表, 宮崎伸光編集『議会改革とアカウン  
 タビリティ』東京法令出版, 2000年

【参考資料】

- 1) 四国四県町村議会議長会編『各年度別, 町村議会実態  
 調査集計表』
- 2) 全国町村議長会, 『地方議会の活性化に関する調査結  
 果』(資料, 平成16年2月現在)