

第29次地方制度調査会答申について(3)

田 口 一 博

1. 29次地制調設置の経緯
2. 委員の人選
3. 審議の概要
資料 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申 (以上7月号)
4. 答申の受容
 - (1) 内 閣
 - (2) 国 会
 - (3) 地方六団体
 - (4) 報 道
 - (5) 国 民
5. 市町村合併について
6. 監査について (以上8月号)
7. 議会について
8. 扱われなかった「財政」
9. 今後の「地方制度」論議について
 - (1) 29次地制調の評価
 - (2) 地方制度と地方分権 — 義務付け、枠付け
 - (3) 地方制度の議論の場
 - (4) まとめ 30次地制調はあるか? (以上 本号)

7. 議会について

29次地制調における「議会制度のあり方」は審議項目Ⅱのチェック機能の充実の部、監査機能の充実・強化に続く第2項として選ばれたものである。諮問段階では議会に関する議論を行うことが強く意識されていたことは、自治体議会を専門とする江藤委員、国会図書館出身の大山委員が人選されたことからわかる。しかし、結果として29次答申全体がそうなのではあるが、議会についても諮問事項であるチェック機能を安倍総理の発言にあった財政基盤の確立や、菅大臣の国民の信頼確保へと結びつけて議論された訳ではない。監査委員を議会から切り離し、独立性を高めようという議論が行われたために、議会における監査機能の充実・強化の議論はなされなかった。むしろ議会や議員のあり方の議論が随所で行われたため、議会の機能強化にも結びつかない答申が行われたのである。

もっとも、地方制度調査会は内閣府という行政機関に置かれた組織であるから、行政機関ではない議会の議論を行うことは本来無理がある。地方自治法でも、議会の章は原則、議員立法により改正されることが例となっている。

もう一つ基本的な問題として、議会に関する正確な知識がほとんど共有されていないことである。確かに議会は選挙という住民との接点を持つが、その活動内容は実際のところほとんど知られていない。このことは事務方を務めた官僚についても同じで、自治体の長部局への出向経験を持つ場合でも「腰掛け」の出向者に人間関係が重要な議会对応はさせないし、まして議会事務局に出向することはないから、地方自治法や調べもの以上の議会に対する知識⁽¹⁾はなかったといえる。

さらに、地方制度調査会が直接の検討対象としている地方自治法には議会についての詳細な規定はあるが、議会の活動は法律以外の会議規則や各議会ごとに発達している申し合わせ事項、先例によって規定され、非常に多様であるため、法律論を議論しても、実務的にはあまり影響がないからである。

諮問に的確に答えたとは言えない答申だが、しかし現在の議会に対する世論には、非常に敏感な議論が行われた。結論は出せなかったが、女性議員をどうしたら増やすことができるのかについての議論などは、むしろ29次地制調の議論をベースにこれから大いに議論

(1) 第1回総会で会長を選出した手続きを主宰するのは、地方自治法と同じ考え方を取るならば、正副議長が存在するときにその代行を行う「仮議長」ではなく、正副議長ともいない場合にのみ、臨時に職務を代行する「臨時議長」である。

を興すべきことであろう。

【第3 議会制度のあり方】

【1 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策】

【(1) 議決事件】

【① 契約の締結及び財産の取得又は処分に係る議決】（答申23頁）

【法第96条1項5号・8号、令第121条の2第1項（別表3）・2項（別表4）】

契約の締結、財産の処分・制限のうち、一定の金額以上のものは議会の議決を経なければ行うことができないこととされている。「一定の金額」は現在、「政令で定める基準に従い条例で定める」こととされている。これを受けた地方自治法施行令では、都道府県、政令指定都市、市、町村の4区分で金額を定めているが、これは最低基準であり、これを下回る額を条例で定めることはできないとされている。制定時の地方自治法には契約案件を議決すべき規定はなく⁽²⁾、1948年改正で議会の権限強化のために追加された項である。その後、この項は契約の対象を限定する方向、言い換えれば議会の権限を制約する方向で改正が行われ、「条例で定める重要な契約を結ぶこと」（1956年改正）を経て、1963年改正で現行の条文となったものである。

答申では「現行よりも合理的な範囲で拡大すべき」としている。もとより不合理な条例が定められるとは考えられないが、「1円以上」とするのも現実的でない。平成の市町村合併により市となった旧町村議会関係者の意見に、「市になったとたんに、契約関係の議決事件が急減し、目が届かなくなる」というものがある。一方で大規模自治体では、議決事件の件数が多くなることを避けたいという考えも強い。現在の政令による4区分の基準は財政規模や人口などによっておらず、そもそも金額に合理的な意味はなく、1963年の制定後、1977年に3倍に、1993年に1.67倍に改正されて以降、15年間そのままであるなど、経済の実情も考慮されていない。

よって本件は法令による自治体への枠付けを縮減する意味で、政令への委任を廃止し、各自治体が条例をもって定めることとすれば十分であろう。

(2) 制定時の第243条で競争入札制度を導入したためである。同条ただし書きの一つには、議会の同意を得た場合には競争入札に付さないでよい旨の規定がある。

以下、法令の改正試案を削るべき部分を取消線で、加えるべき部分を下線で示す。説明の簡便のため、条項ずれ等立法技術的な問題については省略する。

○法第96条1項

五 ~~その種類及び金額について政令で定める基準に従い~~条例で定める契約を締結すること。

八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について~~政令で定める基準に従い~~条例で定める財産の取得又は処分をすること。

○地方自治法施行令第121条の2 ~~地方自治法第九十六条第一項第五号に規定する政令で定める基準は、契約の種類については、別表第三上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。~~

②~~地方自治法第九十六条第一項第八号に規定する政令で定める基準は、財産の取得又は処分の種類については、別表第四上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。~~

この改正が行われれば自治体では従来できなかった基準の引き下げを含めた条例基準の検討を行うこととなるが、その際にはこれまで政令別表が示していたような単純な区分によることなく、その実情に応じて決定がなされるべきである。

また、契約締結が議決事件であることについて沿革的に考えると、かつての道普請や労役提供に代わっての「工事又は製造の請負」を議決事件として特に注目する必要は薄れている。一方で情報化関係投資など、一旦契約を締結すると事実上、長期にわたり同一事業者と契約することとなり、財政に影響を与える契約や、価格競争以外の要素による随意契約など、議会で慎重に審議すべき事項も現れている。今回の地制調が自治体におけるチェック機能の強化を目的に設置されたことを考えあわせて、予算審議の際、個別に議決事件として提出すべき案件を指定するなど、実効性ある執行過程のチェックを議会が果たすことができるようにする必要がある。

なお、地方公営企業は契約、財産取得等について地方自治法の上記原則を適

用しないこととされている⁽³⁾が、近年の地方公営企業の経営環境の激変を考えると、そもそも議会の信任を得ていない公営企業管理者にそこまでの責任を負わせることは妥当と認めがたい。地方自治法第96条1項の「合理的」な改正とあわせ、地方公営企業法第40条の地方自治法適用除外規定は削除し、地方自治法本則のとおりとすべきであろう。

【② 議決事件の追加】（答申23頁）

【法第96条2項】

答申では直接的な法改正は述べていない。第4回総会で全国市議会議長会五本会長から「総務省として、第96条1項は必要的議決事件、2項は任意的議決事件と明確にすべきである」という旨の意見が述べられたが、答申はそれについての言及もない。

第96条2項について、第一には、運用上の問題として、総合計画や法定の計画⁽⁴⁾について議決事件に追加し、議会審議の活性化を図るべきことが述べられている。特に長期にわたる計画の場合、独任制の首長が単独で決定することよりも、議会の多数で決定することの方が計画としてもより安定性が高い。あわせて計画策定後の進行管理についても議会への報告事項とすることで、チェック機能を高めることができる。第二には法定受託事務が議決事件から除かれていることを、改正に向け検討を始めるべきことが述べられている。既に28次地制調において「見苦しい」とされたこの規定を、いまさら「議決事件として追加することが適当でないと考えられるものにどのような措置を講じていくべきかなどについて、検討」では、むしろ一步後退している。

-
- (3) 29次地制調の審議事項ではないので詳細は省くが、沿革的に議会をバイパスしている地方公営企業の統制を今後どう行っていくかは、出資額が大きくても出資比率の小さい三セク等と同様、再検討を要することの一つである。
- (4) 法定の計画は第一次地方分権改革の際、原則自治事務として整理された。現在、計画が法定受託事務とされているのは、国民保護計画等の3件のみである。（第12回専門小委員会資料1「地方議会について」参照）

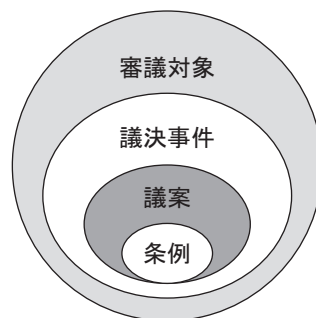
議会で扱うことができる案件は、

条例を制定することができる

≡議会で議案とすることができる

≡議会で議決することができる

≡議会で議論することができる



の順に広がる（右図参照）のであるが、現行地

方自治法上では、法定受託事務は審議対象であり、

議案とすることができ、条例を制定することもできるが、議決事件とすることが

できないという、論理的に矛盾するものとなっている。これは第一

次地方分権改革の際、地方分権推進計画の閣議決定から地方分権一括法定ま

での間に法定受託事務の概念が変更され、法定受託事務について条例制定が

「解釈において」可能であるとされたのに、議決事件への追加ができない旨の

「明文の規定」が修正されないまま残ってしまったことにその原因がある。一

旦制定された法が誤りであったということは、官僚の思考として言い出せない

ことであろう。改正漏れの条文による解釈が積み重ねられる前に、国会におい

て「法定受託事務に係るものを除く」というカッコ書きを削る改正を行って第

96条2項を訂正することが望まれる。

○法第96条

- ② 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で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。

なお、答申がいう議決事件として追加することが適当でない法定受託事務を考える必要があるのだろうか。行政委員会の決定が団体意思の決定となる場合は議会の権限は当然及ばないとして、議会の検査対象から除かれる「国の安全を害するおそれがあること（法第98条1項）」及び「個人の秘密を害することとなる事項（令第121条の3第2項）」は抽象的であり、その具体的な内容が決められている訳ではない。誤った前提からこの議論を進めるのではなく、早急な削除により無益な議論を収束させ、次のステップとして、議会の議決にどのように実効性を持たせるかの議論を進めることが必要であろう。例えば、法律上の規定を欠くため事実上の行為とされている陳情や決議をまず議決事件とすることで、権利保障型の議会基本条例が展望されてくるのである。

【(2) 議会の監視機能】

【① 議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大】 (答申24頁)

【法第243条の3第2項、法第221条3項、令第152条1項】

答申内容は現在、政令に規定されている事項である。答申を尊重し、法律による政令への委任を条例で規定すべきこととする改正として検討する。

現行の規定では議会に経営状況を報告するのは、長の権限である。長が出資法人に対して調査権を持ち、その調査結果に基づき、説明資料を作成して議会に提出するという二段構えとなっている。答申は議会への経営状況の報告を義務付ける出資法人を、資本金等の2分の1以上を出資しているものから4分の1以上出資しているものへと引き下げるとしている。2分の1以上の出資に限っているのは、当該法人の経営責任を問題にしているものと考えられるが、公金を出資したことに伴う責任は比率にはかかわらず存在する。

一方、出資金に注目すれば、出資しているのに出資比率が小さいから責任はない、ということもあり得ない。出資者には出資比率にかかわらず経営状況は報告されている筈で、1円以上、あるいは現物出資であろうとも、報告を受けるのは当たり前の出資者の義務である。一般財団法人であれば評議員は評議員会で理事に説明を求めることができる(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第190条)し、評議員会の決議で評議員会に提出された資料を調査者を選任して調査させることができる(同法第191条)。また、評議員でなくとも、債権者であれば議事録の調査はできる(同法第193条4項)。29次地制調への諮問が自治体出資法人に関係した不祥事に端を発していることを考えれば、議会は単に報告を待っているという受け身の姿勢は正しいとは言えない。むしろ積極的な監視活動を行わなければならない。

出資法人の経営状況について、報告すべきなのは、まず、その当該出資法人であろう。したがって新たに制定する条例には、出資比率ではない合理的な基準⁽⁵⁾として出資金額等を採用し、議会自身が情報を得ておくことで、まず出資者として監視機能を発揮すべきである。

次に自治体が法人に出資していることにより当該自治体の職員が理事等の役

(5) 自治体出資法人は公益目的のいわゆる三セクのみではない。例えば株式の寄附による一般の営利目的の株式会社まで、広範なものが存在する。すべてを常時監視するのも現実的ではないので、地域の実情に応じてその範囲を確定させておくことは必要であろう。

員に就任している場合、職務に関係して就任している訳であるから、議会が当該職員を議事説明員として質疑を行うことに何ら制限はない。理事等である職員を経由して調査を行わせることも経営責任を果たすための義務である。監視機能を充実させるためには普段から資料提出要求や説明聴取により、緊張感を持たせることが有効である。答申でいう報告の対象を出資比率4分の1以上に引き上げても対象はあまり増加しないが、「条例で定めるもの」については出資額等により定める方法に限らず、地域への影響が大きい公共サービスの提供を行っているなど地域の実情を勘案して条例を定めていくことが必要である。

○法第243条の3（財政状況の公表等）

- 2 普通地方公共団体の長は、第221条第3項の法人について、毎事業年度、政令で定めるその経営状況を説明する書類を作成し、これを次の議会に提出しなければならない。

○法第221条（予算の執行に関する長の調査権等）

- 3 前二項の規定は、普通地方公共団体が出資している法人で政令条例で定めるもの、普通地方公共団体が借入金の元金若しくは利子の支払を保証し、又は損失補償を行う等その者のために債務を負担している法人⁽⁶⁾で政令条例で定めるもの及び普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものの受託者にこれを準用する。

○令第152条（普通地方公共団体の長の調査等の対象となる法人等の範囲）

地方自治法第221条第3項に規定する普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものは、次に掲げる法人とする。

- 一 ~~当該普通地方公共団体が設立した地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社及び地方独立行政法人~~
- 二 ~~当該普通地方公共団体が資本金、基本金その他これらに準ずるものの三分の一以上を出資している一般社団法人及び一般財団法人並びに株式会社~~

(6) 29次地制調では議論されなかったため答申にも含まれないが、三セク破綻が自治体財政にもたらす影響はむしろ債務保証を実際に行うことになった場合の方が大きい。したがって後段の規定も同時に改正すべきである。

【② 住民訴訟と議会の議決による権利放棄】（答申24頁）

【法第96条第1項第10号、第242条の2第1項第4号、第243条の2第3項】

2002年に改正された「新四号訴訟」は、住民監査請求を経た住民訴訟により、当該自治体に損害を与えた職員に対し損害賠償をさせるという制度である。職員に故意や重過失があった場合、賠償責任があるのは当然のことと思われる。しかし故意や重過失ではなく、施策として決定されたことを執行した結果、自治体に損失を生じさせたというような場合、賠償責任はどのような範囲で生ずるのであろうか。

議会は自治体の権利を任意に放棄することができる。これは本人の死亡や行方が知れない場合、被災者や破産者について、税の滞納や使用料の未払い額を処理するために使われる規定である。この権利放棄議決にはどのような場合に行使することができるのかの制限がないため、新四号訴訟により当該職員に対する損害賠償請求が確定した場合、裁判による確定額の一部又は全部を放棄する議決が行われる例は（旧）四号訴訟時代からあった。ところが裁判が継続中に議会が権利放棄をする議決を行ったことにより、訴えの利益がなくなったとして裁判が棄却された例があり、「裁判所の判断を仰ぐことも拒否して、とにかく嫌なんだと、放棄するというのは行き過ぎの制度ではないか」⁽⁷⁾が問題視されたのである。

答申では住民訴訟制度の趣旨を損なわないよう、訴訟の係属中は請求権放棄の議決を行わないことを求めている。議決そのものを禁止しようということではない。したがって、住民訴訟制度に関してのみ議会の権限について制約を設けることを地方自治法第96条1項の議決事件の中に書き加えることはバランスを欠く。法律中に議会の権限の例外として規定するのであれば住民訴訟に関する第242条の2第11項の次に加えることになる。しかし、本来、権利放棄の議決があったとしても、それが現実のものとして行使されなければ裁判には影響がないはずである。まず守るべきものは裁判の権利なので、行政事件訴訟法のその他の抗告訴訟の冒頭部分（2章2節・第37条の次）に裁判所に対する規定

(7) 第15回専門小委員会における斎藤委員の発言。同氏による「分権改革と議会の議決権」『政策法務ファシリテーター』23号（2009年7月25日）1頁。また、阿部泰隆「地方議会による地方公共団体の賠償請求権の放棄は首長のウルトラCか（上・下）」『自治研究』85巻8号（2009年8月）3頁以下、同9号（9月）3頁以下。

として議決があっても訴えの提起や裁判に影響がないことを確認的に規定した方が、事後的な立法により違法を治癒させることの妥当性と含めて有益ではないだろうか。

【③ 議会における決算の認定】（答申25頁）

【法第233条、第96条1項】

これまで、自治体の決算はその重要性があまり認識されず、議会における審議も力が入って来たとは言えない。決算を通した行政・財務監査が十分機能してこなかったことが一連の自治体不祥事にもつながるが、それには決算の議決事件としての性格と、決算認定という行為は一体どういうことであるかの議論が蓄積されてこなかった。

答申は議会が決算を認定しなかった場合について述べているが、内容としてはまず、決算の認定に至るまでの審議の充実と不認定の場合、議会と長の双方に説明責任を明らかにするよう述べている。決算審議の充実の第一として、決算を速やかに調製し、審議の結果を予算編成に活かすことで、審議を実質化することが挙げられる。即ち、年度終了後、5月末まで出納を続け、それから3か月をかけて決算を調製しているようでは次々年度の予算編成が先行してしまう。当面、出納整理期間を1か月短縮して4月末までとし（将来的には廃止⁽⁸⁾）、6月議会に決算の認定が行われるようになるだけで決算審議が予算編成により活かされる改善が行われる。スピードアップを図るとともに、後に述べるとおり、通年議会を行う例が出ているので、決算の提出期限については議会の会期の実情とあわせる必要がある。上場企業で決算・決算見込みの早期開示が企業の評価とも結びついている。したがって最も遅い予算に遅れないという当たり前の期限ではなく、自治体の経営努力を条例で示すことが妥当であろう。

また、決算審議を充実させるためには監査委員の意見は合議による一つの意見ではない方がよい。最終的な認定・不認定の判定は議会が下すのであるから、監査委員はその専門的な識見から多様な複数の意見を付して議会に示すことが有益である。

(8) 夕張市ではこの出納整理期間を悪用して「ジャンプ」と呼ばれる会計間の不正操作が行われたことは周知のとおりである。

監査委員の独立性を高めることにより、長は監査委員の意見に対し、対等の立場でどのように答えるかの意見をあらかじめ付して決算の認定を議会に求めるべきである。現実問題として監査委員の補佐体制は非常に弱体なので、対応は地域の実情に応じて条例で定めざるを得ない。

なお、現在の地方自治法上の決算の規定はわずか1条と非常に簡単である。新たに法律で義務付け、枠付けを行うべきではないので、新たな規定を増やす必要はないが、法律に書かれていることは最低限で、これ以上のことは何ら制限がないと解釈し、自治体の実情に応じてさまざまな取り組みを進めるべきであろう。議会が決算委員会を常設化することで、現在、監査委員が毎月行っている例月監査や出納検査を中間決算として位置付け、常時執行状況を監査し、問題点を直ちに是正させることもできる。

○法第233条（決算） 会計管理者は、毎会計年度、政令の定めるところにより、決算を調製し、出納の閉鎖後三箇月以内に速やかに、証書類その他政令で定める書類とあわせて、普通地方公共団体の長に提出しなければならない。

2 普通地方公共団体の長は、決算及び前項の書類を監査委員の審査に付さなければならない。

3 普通地方公共団体の長は、前項の規定により監査委員の審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに条例で定める日までに議会の認定に付さなければならない。

4 ~~前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。~~

5 普通地方公共団体の長は、第三項の規定により決算を議会の認定に付するに当たっては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類、監査委員の意見に対する長の意見その他政令条例で定める書類を併せて提出しなければならない。

6 普通地方公共団体の長は、決算をその認定に関する議会の議決及び、第三項の規定による監査委員の意見及びその結果に基づいて必要な講ずべき措置と併せて、都道府県にあつては総務大臣、市町村にあつては都道府県知事に報告し、かつ、その要領を住民に公表しなければならない。

○法第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

三 決算を認定すること。

答申から少し離れて決算について考えると、国を含めた官庁会計における決算のあり方そのものを考え直す必要があると言える。国会では決算は「議案」ではなく、議決事件の一つ、即ち修正はできずに、賛否だけが問われるものとされている。自治体の場合、予算は修正議決に関する規定⁽⁹⁾はあるが、決算は修正できないという法的根拠はない。決算で繰越金が発生したとき、基金に積むのか、起債を繰上償還するのか、翌年度の一般財源に回すのかといったことは非常に重要な判断であるが、これまでは予算の財源更正のみが行われ、決算の中で修正可能な事項であるとは考えられてこなかった。より実質的な行政統制として、不認定の場合に説明をすればそれでよい、ということではなく、決算自体を修正することまでを視野に入れて考えていくべきであろう。

【④ 議会の実地検査権等の監視機能】（答申26頁）

答申のこの号は両論併記ならぬ各論が総記されている状態で答申を受けてどうすべきかが最もわかりづらい。文末にあるとおり、法改正事項はなく、各議会に対する委員会からのメッセージとして、運用の工夫、特に今ある機能を活用した先に制度改正がある、と述べられている。

もともと、制度として現在、議会に実質的な実地検査権がないとは誰も思っていないであろう。委員会はもちろん、会派や議員個人の活動としても現地に出張し、現場で関係者から事情を聴取する視察は当たり前に行われている。情報公開制度がなくとも、議会の会議としての資料要求があれば資料が出てこないということもあり得ない。また、議員には相談や陳情という形で住民から直接さまざまな意見や情報が届けられるから、長・行政側が資料として作成していないことについても承知しているのが普通である。現行の検査権（法第98条第1項）、監査請求権（法第98条第2項）や調査権（法第100条第1項）が行われるのは、現実には長と議会が対立したときに初めて用いられるのであって、国会における国政調査権（国会法12章）の発動が稀であることと同じである。したがって実地検査権の強化は、各議会からの強い要望がある訳では

(9) 法第97条2項。そもそも、議会の権限の節の規定に義務的にやらなければならないことと、任意にできることを混在させておくのは解釈が混乱のもとであろう。

ない。

「制度」調査会なのでやむを得ないことであるが、制度がなければ現実がないのではない。専門小委員会に地方六団体の事務総局職員など、実務を熟知した委員を置くことが有効だったであろう。

【(3) 議会活動の透明性と議会事務局等】

【① 議会活動の透明性】（答申27頁）

答申では地方自治法上の議会の活動と、2008年の地方自治法第100条12項の追加で法的には位置付けられなかった議員の活動の双方について、住民に関心を持つことを求めつつ、そのうち議会の活動についてのみ、公開することを求めている。既に議会のライブ中継がCATVやインターネットで進んでいるが、議案への議員個人の賛否や議案情報の掲載が答申では求められている。

これらはいずれも法令事項ではなく、各議会の運用上の問題ではあるが、しかしいくつか前提として検討する必要もある。

まず、議案の賛否等について。

各議員の議案の賛否を明確にするためには、議案1件ごとに「堂々巡り」と呼ばれる記名投票を行わなければならない。記名投票は時間がかかるので、自治体議会ではほとんど行われることはない。通常の採決は全員（全会派）が賛成であることがわかっているならば議長が会議に異議がないことを諮る簡易採決が用いられる。また、賛否が分かれることがわかっている場合は起立を求め、議長が多数を認定する採決が用いられる。後者の場合、誰が起立したかは記録しないので、正式の会議録には議員ごとの賛否は掲載されない。

それなのに多くの議会で議会だよりやインターネット等で議員の賛否を公開できるのは、議会運営委員会等において事前の意向確認により賛否が一致する議案を組にする調整を行っているからである。会議により議案の賛否を議員ごとに記録するためには記名投票を行うか、参議院が利用している押しボタン投票（参議院規則上は記名採決の一種）を利用するのが簡便ではあるが、議場に設備を設ける経費が必要になるので自治体議会への導入は進んでいない。

議論の経過は、質疑と討論を議員の発言に沿って公開することが必要である。自治体議会の活動はマスコミの記事になりにくい。いつ、どんな発言があるかわからないから、取材のために記者をはり付けなければならないからだという。

また、記事となることがあっても、質問側ではなく、答弁側が取り上げられるのが普通である。そこで衆議院では近年「委員会ニュース」として議員側の視点でまとめられた速報が作成されるようになってきている。自治体議会では本会議の発言通告書のインターネット掲載は進んでいるが、委員会質疑の概要まではあまり多くない。そのため、まず、本会議における委員長報告に委員会における質疑の概要を詳細に述べていくこと、議案の賛否について、その理由が明確になるよう、充実した討論を行い、コンテンツをしっかりと作成した上でそれらの公開を進めることが有効であろう。これらは中規模以上の議会ではほとんどが既に行われていることであるが、答申に「求められる」と掲載された。確かに小規模議会では、インターネット利用自体がそれほど進んでいないこともある。東京目線ではネットになれば何もやっていない、というのであろうが、そのような自治体ではコミュニティの力でわざわざインターネットで公開せずとも、議会の議論内容は住民にはよく知られているという現実もある⁽¹⁰⁾。

さて、答申ではもう一つ、「議案の情報」の公開を取り上げている。

議案そのものではなく、議案の情報とは、第14回・第15回の専門小委員会の議論⁽¹¹⁾からは、提出者（長・議員）に関する情報、内容（条例・予算等の種類、制定・一部改正・補正等の区別）に関する情報、審査状況（委員会付託・本会議即決）に関する情報、議決結果（原案可決・修正議決・否決）に関する情報ということになるであろう。これらの情報については、議会終了後の「議会だより」などで広報されている例が多いであろう。

しかし問題は、議案の情報ではなく、議案そのものではないか。

現在、議案の多くは長が提出している。議会の会議録正本には議案が一体のものとして添付されるが、インターネット等で公開され、あるいは印刷されて頒布される会議録には議案の添付は省略⁽¹²⁾されている。一般に議案に対する質疑は、議案や同時に提出される説明資料をもとに行われているが、議案や説明資料がないので議論だけを読んでも意味がわからない⁽¹³⁾ことが多いが、こ

(10) 1990年代末にインターネット中継が始まるはるか以前から有線放送やCATVによる議会の中継が行われていた。

(11) 28次地制調で出された論点から議論を始めているのであるが、この間の議会情報の公開が非常な進展を見せているので、「今さら」という感が否めない。

(12) 会議中に提出される議案（ほとんどは議員提出議案）は、会議録本文に掲載されている。

(13) これは傍聴でも同じで、傍聴席への議案等の備え付けはここ10年くらいのことである。

れらは「議案の情報」ではなく、議案そのものを読むことができなければならないのである。これは議会の問題というよりは、大部分の議案を提出している長の側の情報公開⁽¹⁴⁾の遅れと、議会との連携との問題なのである。

【② 議会事務局等】（答申27頁）

【法第100条18項、第138条】

事務局職員の育成や図書室の充実、地制調答申のみならず、議会活性化が言われるたびに述べられていることではある。だが、29次答申では28次答申を受けて改正された2006年地方自治法改正⁽¹⁵⁾や29次地制調の審議中に成立した2008年地方自治法改正による議会活動の範囲の拡大の趣旨⁽¹⁶⁾が活かされていないのは残念なことである。すなわち、答申は「議会の担う機能を補佐・支援」と言っているが、これは「議会及び議員の担う機能を補佐・支援」と言うべきだった。政策形成や監視の機能を議会として果たしていくためには、まず個々の議員がそれらの機能を十分に果たすことができることが前提だからである。したがって地方制度調査会がこれまで答申してきた、事務局の補佐機能の充実がなぜなかなか実現しないのかを検証する必要があったのである。

個々の議員の活動がきちんと補佐されなければ議会は充実した活動をし得ないが、29次答申では事務局職員は相変わらず「議会」として決定されたことしか補佐しないという状況が続くこととなる。一人一人の議員の活動は、2000年地方自治法改正で導入された政務調査費制度によりようやく制度的にも位置付けられたのであるが、事務局の補佐体制がなければ個々の議員の努力に頼ることしかできない。議会事務局職員も長部局と一体となった人事異動が行われている現状から、長との対立を事務局職員が避けるようでは二元代表制の下の議会としては問題である。議会事務局に在職している間は「別である」として扱い、それを長部局でも納得することが必要なのである。具体的には事務局職員

(14) 議案は永年保存されるが、議論の主となる説明資料は保存されないことがある。また、議会の審議に備えて作られる答弁資料は極めて高い資料価値を持つが、公文書扱いしない作成者の「手持ち資料」とされ、保存・公開されないことがほとんどなのが残念なことである。

(15) 事務局の使命を規定した法第138条7項中、「議会の庶務を掌理」が「議会に関する事務に従事」に改正された。

(16) 著者による解説「2008年地方自治法改正をめぐって（上・下）」本誌2008年9月号・10月号参照。

を議長秘書として特別職とする（地方公務員法第3条3項4号・別に条例で指定する必要がある）など、国会両院の事務総局と中央省庁との間で行われている身分の切り替えを導入することがわかりやすいであろう。

また、議会図書室については審議の中でもその存在がほとんど知られていないような機能しか果たせていない。答申の言うように文献だけでなく、資料の充実が議会図書室に求められる機能であろう。議会は自らも会議や調査活動を通じて情報を作成するが、もう一つ、会議以外にも膨大な量の資料が送付されていることにはあまり注目されていない。これは長部局からはもちろん、自治体の代表機関の一つとして、諸団体からの情報提供もある。これらの情報は議員に直接提供されることもあるが、地域のミニコミ紙など、公的機関による組織的な収集では手がつけられないものまで含まれる。情報がなかなか集まらない行政資料室と、集まり過ぎて收拾がつかない議会図書室が協力しあい、議会が自治体の情報センターとして機能することができるような体制が必要であろう。今日では文書の電子化が容易となっているため、現物を保管せず、すべてスキャナで読み込み、分類や整理も行わず、検索機能で必要な資料を探すという方法で十分であろう。この場合でも資料探索は事務局職員が補佐する必要がある。いまだに事務局の調査活動を新聞のスクラップ作成程度と考えているところもあるが、インターネットで地域に関係する情報を定期的に保存しておくなど、自治体の政策情報についても未着手の部分が多い。これらを具体化させるためには、「議会費予算に事業費を明確に計上する」というメッセージを発することが有効であったと思われる。

【2 議会制度の自由度の拡大】

【(1) 議員定数等】（答申28頁）

【法第90・第91・第113・第116条】

現在、議員定数は法定の人口区分による上限の範囲内で条例で定めることとなっている。答申はこの部分については非常に明確に、しかも理由まで付して「定数の決定は各地方公共団体の自主的な判断に完全に委ねる」として法定上限の撤廃を述べている。

現行の人口区分による議員定数のくくりは旧市制町村制からの弥縫によっているもので、合理的な根拠がある訳ではない。これにより、議会は多数決による議事機

関であるとするれば、採決に加わらない議長を除き、多数決ができれば何名としてもよいこととなる。もっとも、独任制の長に対抗する議会がわずかな定数しか持たないことには留意が必要である。二代表制は、独任制の長と多数の意見の異なる議員からなる議会によって決定が分担されているからこそ、意味がある。議員定数を減らすことは、それだけ議会において多様な意見が表出される可能性を減らし、また、少数意見を議論に乗せることがいよいよ難しくなる。

平成の市町村合併において、合併した市町村の議員定数を一時的に増加させ、また旧議会議員がそのまま在籍できる特例制度が設けられた⁽¹⁷⁾。これは本来、一時的な過大代表を認めることで、一般選挙を行うとその地域からの議会議員が激減し、または送り出すことができなくなることへの配慮と考えるべきであった。合併の際の協議で決められたことであっても、合併新市町となったときに、条例が制定できなければ反故になってしまうこともあるからである。ところが定数が多いことを理由に在任特例は非難され、短期間で消滅してしまうが、後に残されたことは、特に合併により周辺部となった地域住民の議会からの疎外感であった。

この答申が前提としているのは、法定上限数が議員定数の「高止まりの根拠」⁽¹⁸⁾となっているという認識である。行政の職員数であれば「標準団体」という考え方はあるいは考えられるのかもしれないが、それぞれの異なった歴史と政治的文化のもとにある自治体議会において、一体何人議員がいるべきなのかは、それほど簡単に決められることではない。昨今の状況からして、議員数を際限なく引き下げる方向に向かうことも考えられるが、何人にするというつかみの話ではなく、各自自治体ごとに「議員定数は人口〇人ごとに1人とする」、「合併で消滅した市町村から1名は議員を出せるように定数を定める」あるいは「歳入総額の何%までは議会費にかける」というような具体的な基準を考える議論が行われることが焦眉の急である。

○法第90条 都道府県の議会の議員の定数は、条例で定める。

②—都道府県の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる都道府県の区分に応じ、当該各号に定める数（都にあつては、特別区の存する区域の人口を百万人で除して得た数を当該各号に定める数に加えた数（その数が百三十人を超える場合にあつては、百三十人））を超えない範囲内で定めなければならない。

(17) 市町村の合併の特例等に関する法律（2004年新合併特例法）第8条。

(18) 第16回専門小委員会における片山副会長の意見。

- ~~一 人口七十五万未満の都道府県 一 四十六~~
- ~~二 人口七十五万以上百万未満の都道府県 人口七十万を超える数が五万を増すごとに一人を四十六に加えた数~~
- ~~三 人口百万以上の都道府県 人口九十三万を超える数が七万を増すごとに一人を四十五に加えた数（その数が百二十を超える場合にあつては、百二十六）~~
- ③ ~~第一項の規定に基づく条例により定められた定数が人口の減少により前項の数を超えることとなつた都道府県においては、その超えることとなつた日前にその期日を告示された一般選挙により選出された議員の任期中は、当該条例により定められた定数に相当する数をもつて定数とする。~~
- ④ 第一項の規定による議員の定数の変更は、一般選挙の場合でなければ、これを行うことができない。
- ⑤ 第六条の二第一項の規定による処分により、著しく人口の増加があつた都道府県においては、前三項の前項の規定にかかわらず、議員の任期中においても、議員の定数を増加することができる。
- ⑥ 以下略

○法第91条 市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。

- ~~② 市町村の議会の議員の定数は、次の各号に掲げる市町村の区分に応じ、当該各号に定める数を超えない範囲内で定めなければならない。~~
- ~~一 人口二千未満の町村 一 十二人~~
- ~~二 人口二千以上五千未満の町村 一 十四人~~
- ~~三 人口五千以上一万未満の町村 一 十八人~~
- ~~四 人口一万以上二万未満の町村 一 二十二人~~
- ~~五 人口五万未満の市及び人口二万以上の町村 一 二十六人~~
- ~~六 人口五万以上十万未満の市 一 三十人~~
- ~~七 人口十万以上二十万未満の市 一 三十四人~~
- ~~八 人口二十万以上三十万未満の市 一 三十八人~~
- ~~九 人口三十万以上五十万未満の市 一 四十六人~~
- ~~十 人口五十万以上九十万未満の市 一 五十六人~~
- ~~十一 人口九十万以上の市 人口五十万を超える数が四十万を増すごとに八人~~

を五十六人に加えた数（その数が九十六人を超える場合にあっては、九十六人）

- ③ ~~第一項の規定に基づく条例により定められた定数が人口の減少により前項の数を超えることとなつた市町村においては、その超えることとなつた日前にその期日を告示された一般選挙により選出された議員の任期中は、当該条例により定められた定数に相当する数をもつて定数とする。~~
- ④ 第一項の規定による議員の定数の変更は、一般選挙の場合でなければ、これを行うことができない。
- ⑤ 第七条第一項又は第三項の規定による処分により、著しく人口の増減があつた市町村においては、前三項の前項の規定にかかわらず、議員の任期中においても、議員の定数を増減することができる。
- ⑥ 以下略

なお、答申では触れられていないが、第90条・第91条それぞれの第5項にある人口の急増（減）による議員数の規定、及び第91条6項の議員定数が減少した際の在籍者の特例については、地方自治法上は人口に比例して議員定数を決めるという原則がなくなることから、各自治体が必要と認める場合、条例事項とすべきと考える。しかし、議員の任期や資格そのものは条例で定めることができないと考えられているので、ここでは当面存置することとして示した。

次に、会議を開くための定足数と、議決を行うための定足数の二つが議論された。答申では前者の議事定足数について、継続して審議することが示された。国会と異なり、自治体議会では議事定足数が非常に厳格に守られている。しかしその結果、会議を開く日数や時間をできるだけ制限しようとする方向に考えられていること⁽¹⁹⁾に十分注意の上、今後の議論を行うべきである。

後者の議決定足数については、専門小委員会で実質的な議論が行われなかったが、自治基本条例の制定において、地方自治法上の制約から特別多数議決を行うことができないことが問題として認識⁽²⁰⁾されている。今後の議論にあたっては、国会は

(19) 第16回専門小委員会における大山委員の発言。

(20) 第15回専門小委員会における江藤委員の発言。

議員数が大きく異なる自治体議会について、国会に関する本会議についての憲法の規定（第56条ほか）、委員会についての国会法の規定（第49・第50条）類似の規定を議会の自律権を制約してまで地方自治法に規定する必要があるのかから検討することが望まれる。

【(2) 議会の招集と会期】（答申28頁）

【法第102条2項、第101条1項・2項】

この項は27次地制調以降、各議会の運用上の工夫が行われ、実際のところあまり大きな問題ではなくなっている。そのため答申でも「柔軟」という言葉が3回、「弾力的」が2回使われている。法改正事項は含まれない。

法定されていた定例会の回数が条例化されたことにより、かつては多数の会期を持つことが議会の活性化と考えられていたものが、会期の考え方をなくし、通年開会化することが活性化であることが広く認識されるようになってきている。法令による一律の義務付けをなくすことが自治の進捗となる好例である。

前半では各議会の先例や申し合わせ事項に相当する会議開催日の設定について、会期中に集中型ではなく、毎週定例日に開催する方法を紹介している。自治体議会ではまだそこまでは至っていないが、現状では検討から試行の段階であろう。短期間の会期に集中して会議を開催することと、定例日、特に夜間に開催する場合が議論されたが、夜間開会の場合、日中勤務している者はよいが、子育て世代にはかえって困るという問題もある。答申が言う、執行機関の職員側の都合よりも、まず、会議の時間が実質、誰が議員になれるかを大きく規定してしまうことを民主主義の根本の問題として議論することが必要である。

議会の招集権を議長に付与することについては、2006年自治法改正で第101条2項による議長の招集請求権が認められたのであるから、その運用状況も見ながら引き続き検討とされたが、前述のとおり、この議論を行わなかったために、招集権ということ自体がほとんど無意味になっている。また、長が議会を招集することを長の「統括代表権」によるという総務省の解釈についても、二代表制における長議会関係を踏まえ、委員から批判⁽²¹⁾がある。

(21) 第14回専門小委員会における片山副会長、斎藤委員の発言。

【3 議会の議員に求められる役割等】

具体的な制度改正に関することではないが、前文部分にある「多様な民意を集約し……住民の多種多様な層から議員が選出され、議会を構成することが重要」には2通りの読み方ができる。議員定数の法定上限を撤廃することで、定数を減少させようということに対しては「多種多様な層」から議員が選出される可能性が確保されなければならないことが読み取れる。他方、「専門化した議員などというのは、自治の議会にふさわしくないと私は強くそう思う⁽²²⁾」という立場からは、市民の中の専門家が議員を務めるべきという全く逆の結論が導かれる。前文は「専門性の強化」で結んでいるが、少ない人数で専門とも言えないから、結局玉虫色である。

【(1) 議員の役割等】 (答申30頁)

【法第203条】

議員の役割等の節では①住民の意思を把握し、議会審議・討論を通じて自治体運営に反映 ②個別利益誘導の禁止 ③議員報酬について、述べている。

現在までに、自治体議会議員の職務権限を決めた法律はない。地制調で議員身分の明確化についての議論の最中、衆議院で行われた2008年地方自治法改正で議会の活動範囲が一部拡大される改正が行われたが、「住民の意思把握」は議員の公務ではないままである。答申の①の部分を忠実に法案化するならば、活動せよと言ってにおいてそれは個人の資格において行っていることだとは言えないから、議員の公務としての活動範囲は日常的な政治活動とは不可分である。その結果、③の議員報酬については、予てから都道府県議会議長会が要望してきたとおり、議員の職務の範囲や権限を問わない「地方歳費」⁽²³⁾とすることが正当であろう。2009年1月、大津地裁で滋賀県行政委員の報酬が月額で支給されていることは違法である旨の判決があった。議会議員と行政委員等の非常勤職員との報酬支給規定は2008年改正で分離されているが、住民の意思の把握は会議により得られることではなく、政治活動そのものである。現行の議員報酬は「地方歳費」として、議員という身分に支給されているものと言うべきであろう。議員の活動内容は自治体によって非常に差が大き

(22) 第13回専門小委員会における西尾委員の発言。

(23) 第4回総会において、中馬委員（衆議院議員・自民党）から「国会のまねをして地方議員まで給料や年金をもらうのは見直すべきである」旨の発言があったが、それに賛同する意見は特になかった。

い。現行の議員報酬は議会の活動状況等とはほとんど関係なく、自治体の人口規模に比例して決まっている。今後、議員報酬を地方歳費化していくためには、議員の報酬や処遇をどうすべきなのか、自治体ごとにきちんとした議論を積み重ねていくべきなのは当然である。

【(2) 勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備】 (答申31頁)

この節も法改正を言っている部分はなく、「検討」や「意見があった」である。そのうち、議会自身の取り組みによってできる会議規則や申し合わせ、先例事項について、まず検討する。

夜間・休日議会の開催は、これまで傍聴を呼び込む仕組みとして主張⁽²⁴⁾されてきた。議員にとってもこれは同じことで、平日日中に勤務している者が議会の会議に出るとしたら、夜間・休日議会を曜日を決めて開催する方法には一定の有効性はある。もっとも、問題点もある。議論を進めていく過程でさらに審議を尽くす必要が出てきたときの日程をどう調整するか、短い会期中に集中して会議を行うことと比較して、結論を出すまでに要する日数が長くなるため、議案作成を前倒しで行い、会議を早期に招集する等の調整が必要になる。また、前述のとおり夜間・休日開会では、子育て世代には保育のことを考えないと、非常に参加しにくいものになってしまう可能性もある。

市町村でも合併により区域が広大になった場合、議事堂に集合すること自体が負担となることも考えられる。議事定足数の問題はあるが、これだけITが発達した現在、採決や選挙を伴わない一般質問等、一定の範囲で通信制のバーチャル議会を開くことも試みられてよいであろう。

上記の範囲であれば、各議会が議決で決定する会議規則やその運用の範囲で対応可能である。言い換えれば、議会は誰が議員になるのかを自律的に決定することが、現状でも相当範囲で可能なのである。

○標準市議会会議規則

(会議時間)

第9条 会議時間は、午—○時午後7時から午—○時午後9時までとする。

(24) 地方分権推進委員会第2次勧告第6章IV 地方議会の活性化 3. 議会の運営(2)議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。

※ 現在でも会議時間の持ち方は各議会の全くの任意である。

(休 会)

第10条 市の休日月曜日から金曜日までは、休会とする。

※ 通年会期制を導入した場合、休会の規定とは別に会議の定例日を定める方がわかりやすい。国会では衆議院・参議院それぞれの先例（議院運営委員会の決定）で会議の定例日を曜日で決めている。

後段の「議員活動を容易にする」ことについては、事務局の補佐体制の確立が、まず求められる。多くの自治体議会では明治初年に輸入されたイギリス下院の会議規則に由来する運用が行われている。日本の社会では議会以外には会議の運営をルール化する文化が根付かなかった。そのため、国際的な組織⁽²⁵⁾での会議運営に慣れていない者が議員となった場合、まず、会議の進行を理解することから始めなければならないのである。

また、答申が「議員活動」と言っているように、議員としてどう振る舞うべきかについては、議員間のコミュニケーションが事実上の教育機能を担っている。会派が置かれている場合の会派内教育や、政党支部が一定の役割を果たしている。しかし、政策面となると、ごく一部の大規模自治体を除いて議員数は事務局職員より多く、議員の調査要望に事務局が応えられる状況ではないのが現実である。そのためほとんどの議員は長の職員の囲い込みを目指す。議員個人の活動を事務局職員ではなく、長の職員が補佐することには、政治活動との線引きのほかに、長との政策的な対立を求められるときにどう対処すべきかなど、かなり深刻な問題も含まれている。二元代表制が求めるチェック・アンド・バランスによる緊張関係を成立させるためには、議員・事務局職員だけでなく、長や執行機関の職員にも、相当の努力と覚悟が必要なのである。答申がこの部分の締めくくりで書いているように、「議会の活動を社会全体で支えるべき」という意識を醸成するためには、何よりも先に二元代表制の双方に奉仕する自治体職員の意識改革が求められるのである。

次に、女性議員を増やすための方策である。答申は外国を例に検討するという。専門小委員会に提出された資料⁽²⁶⁾では、政党に投票する拘束名簿方式の比例代

(25) ロータリークラブなどの国際的団体のほか、多国籍企業の社内会議でも、「ロバート議事規則」などが採用され、または同様の考え方で会議が進行されているようである。

(26) 第17回専門小委員会資料3「地方議会について（追加提出資料）」。

表制において、名簿の登載順序を男女交互にする等の海外の事例が紹介されていた。すべての選挙が公職選挙法で規定されている現状で自治体議会議員の選挙だけを切り分けることは不可能ではないが、地方自治法2編4章に戻すか、別に条例で定めることとするのが現実的であろう。しかし、その場合でも、今回の議論のように立候補者ではなく、結果として女性の議員数を選挙制度によって男性の議員と同一比率にしていくことは別に定数を設けることでもない限り投票を制約することになるので難しい。今後の議論のためには、むしろ日本の議会において、何が女性議員数を増やすことの障害になっているのかを検証することから始めることが必要であろう。

第3に公務員が在職のまま議員となることの検討である。具体的には候補者を増やす観点からの在職立候補制度や当選後の休暇制度の問題である。29次地制調における議論では地方公務員のみならず、国家公務員が自治体議会議員となることも含めた検討が行われたのであるが、結論は得られなかった。だが、この問題は公務員と限らず、勤労者全般の問題と考えた方が、広範な理解のもと、よりよい解決が得られるのではないか。

町村議会では議員報酬が一般職職員の初任給程度であることもあいまって、年金生活者・被扶養者しか立候補できないという声が議員自身から出ている。一部の企業では、議員在職中も給与を支給し、一定範囲で職務に従事させている例もある。答申を裏返して読めば、議員活動で得た知識はまた「本業」でも活用できるのである。議会の活動を社会全体として支えるのであれば、議員に立候補しただけで退職者とする扱いはどのような職種であれ禁止し、当選した場合は在籍はさせるが、勤務はしない休職扱いとすることが、議員退職後の問題も含めた解決となるのであろう。その次に休職させず、兼務となる場合は、それぞれの就業規則の問題となってくる。公務員の場合には兼務させないとすれば最も簡単に解決する。現行の議員報酬は労働の対価ではないので、議長や委員長役職をもって加給されることはあっても、議員は年齢や在籍年数にかかわらず単一の額である。これを維持するとすれば、議員報酬では生活給に足りない休職公務員は、別に生活のために兼業しなければならなくなり、再び休職公務員であることが問題となる堂々巡りとなる。一般職の職員の場合には生活給の原則もあるが、議員となって「降給」され、任期中は耐えろという訳にもいかないであろう。

地制調に答申された監査機能の充実強化に答えるためには、相応のコストを払

うか、それともその役割を住民自身が果たしていくかどうか、各自治体の選択が求められていると言えよう。

【(3) 議員の位置付け】 (答申32頁)

28次地制調からの申し送り事項である議員の位置付けは、専門小委員会で1回説明されたのみで、議論が行われることもなく、「公選職」という言葉も消されて「引き続き検討」で終わってしまった。一つには29次地制調で結論を得る前、2008年6月に衆議院で地方自治法改正が発議されたこともある。しかし、「地方議会改革の第一歩」⁽²⁷⁾に留まった同改正を引き続いて議論し、次に進める役割を地制調が果たせなかったのは残念なことである。

現在は議員の最大の役割⁽²⁸⁾であると考えられている「国民の意見を聞く」活動は政治活動として行われるべきなのか、それとも議会の広聴活動としていくのか。考えてみれば、広聴活動を行っていない長はいないと思われるが、それには根拠法はない。たとえ課や係という組織になっていなくとも、どんな役所にも広聴の担当は置かれている。それを考えると、国会議員同様、議員の活動は法制化するようなことではないのかも知れない。

折しも「政治案件」が問題になっている。議員の「働きかけ」の問題は29次地制調でも議論され、答申でも「厳に慎むべきことはいうまでもない」と強い調子で訴えている。職務にからむ働きかけで金銭の授受があれば犯罪だが、政治にかかる金がこのような形で精算されているとすれば、問題である。しかしそれが、十分な報酬や費用を支払っていないからなのであれば、本来そのことの方が問題であろう。

議員報酬、議員活動と公務の範囲、議員の職務と職責などは、これまで一体のものとして考えられてこなかったところに、そもそもその問題があるようである。今後は、問題に最も近い、それぞれの議会がまず、29次地制調が投げかけた問題に取り組んでそれぞれの答えを出していくことが必要であろう。

(27) 本誌2008年9月号64頁参照。

(28) 内閣府が行っている「社会意識に関する調査」は国政についてはあるが、国の政策に対する評価で「国の政策への民意の反映方法」では、調査の年次に関わらず「政治家が国民の声をよく聞く」がトップである。(2009年調査では27.5%)

8. 扱われなかった「財政」

安倍総理からの諮問事項は「最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の在り方について、地方自治の一層の推進を図る観点から調査審議を求めます。」で締めくくられていた。内閣提出ではあったが、国会における議論で修正された地方制度調査会設置法第1条は「現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的」としているから、「財政制度」はもちろん審議すべき事項であった。第1回総会の諮問に続く総理との懇談では、全国知事会の石井委員から「地方消費税の充実などの、こういう税源の偏在性が少ない、税収の安定性を備えた、そういう地方税体系、是非、これを構築することが重要であるということをお認めいただければ」という発言があった。

諮問を受け、審議項目を決定する第2回総会における事務局（幸田総務省行政課長）からは、次のとおり説明されている。

「最後に、3としまして『その他』の項目でございます。『地方税財政制度のあり方』についてでございますが、これは地方分権改革推進法に基づきまして、国と地方の役割分担の見直しを踏まえた措置の状況に応じて財政上の措置のあり方の検討を行うというふうに分権改革推進法でされているところでございますけれども、税財政制度につきまして地方制度調査会の中で意見を取りまとめることもあり得るということ項目を挙げているところでございます。」

地方分権改革推進法第6条の規定は「国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保等の観点から、前条第一項に規定する措置に応じ、地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金、地方交付税、国と地方公共団体の税源配分等の財政上の措置の在り方について検討を行うものとする。」であるから、発言内容とかなり異なるが、同法に現れない「見直し」という言葉が使われたことは、むしろ本音が現れたものかもしれない。

しかし、「意見を取りまとめることもあり得る」は実行には移されなかった。地方税財源は問題は大蔵・自治百年戦争と呼ばれているほどの大問題であり、これまで幾度も改革に手を出そうとして失敗してきたことでもある。財政学者を揃えた人選は行われたが、税財源、また、交付税に関する議論が出かかると、それらの問題は現在地方分権改革推進委員会もあるからと、専門小委員会では扱わないことがその都度宣告され続けた。以下は第20回専門小委員会における合併に関する議論の一コマである。

○武田委員（中略）特に税源移譲によって自治体間の税収の格差が大きくなったという中で、財政調整の機能というのはより一層求められているはずなんだけれども、交付税の財政調整機能が大きく後退してしまっているわけですね。そういうことを踏まえまして、やはり多様な選択を許容していくのであれば、多様な選択を保障する財政システムというものも同時に考えていくべきではないか。そんなものを考えながら、読ませていただいた次第です。

○林小委員長（中略）交付税の話は、見方によってどのように考えるかということだと思うんですが、要するに交付税が減らされたことで合併せざるを得なかったということは、合併の問題なのか。武田委員の場合は交付税の見直しという話になってまいりましたけれども、これはまた交付税の議論をしなければいけないので、この辺りは市町村合併を含めた基礎自治体のあり方というときに、その辺りの交付税の話はどこまでこの場でやるのかという問題で、私はこれはなかなか難しいだろうと。段階補正に関しても、いろいろな意見がありますし、今まで優遇されていたのではないかというような御意見も逆にあるわけだから、その辺をどういう具合にうまく考えていくのか。1つの御意見⁽²⁹⁾としては伺っておきたいと思います。

これに続く議論において、交付税は義務付けられた事務だけではなく、任意の自治事務の余地を含めた標準的な財政規模を保障するものであるという議論も出たが、これも打ち切られて議論は発展しなかった。結果として、合併特例制度のうち交付税の算定替えなど、財政的な支援策を残すのかどうかの議論は不明確となったため、答申では何も述べられないこととなった。審議事項のⅢについては議論も行わなかった。地方交付税制度については、片山副会長も相当量の発言はあるが、専門小委員会の意見としてまとまったものではなかった。その結果、総務省外の所管事項を扱わないことも含めて、純粹に地方自治法の範疇の議論が、29次地制調の射程とされたのである。

もう一つ扱われなかったのは「等」とされた首長の多選制限である。

第2回総会における総務省行政課長の説明は次のとおりであった。

「首長の多選制限」についてでございます。これは、総務省におきまして首長の多

(29) 地方交付税に対する林専門小委員長の意見は「私は実は、……分権改革が進んで、義務づけがほとんどなくなったという社会になった場合には、……交付税はひょっとするともう要らないのかもしれない」（第26回専門小委員会・武田委員の発言に対して）だったようである。

選問題に関する調査研究会の報告書⁽³⁰⁾が今年の5月30日に出されたところでございます。ここでは、法律に長の一選制限の根拠を置くのであれば法律で一律に一選制限を行うこととするか、その是非、具体的内容を条例にゆだねるかというのは立法政策の問題であって憲法上の問題を生じないとされたところでございます。この報告書等を受けまして、政党レベルで一選制限をどのように行うかということも議論がされているところでございます。

この問題につきましてはそういう状況でございますので、この委員会で改めて取り上げるかどうかということはあるかと思いますが、こういう項目もあるということを一応挙げさせていただいているということでございます。

首長の一選制限はこれまで法案化されても成立することなく終わっていたが、地方制度調査会にチェック機能の充実・強化が求められたことと同様、長期に在籍した首長が起こした不祥事に対する対応として研究会が置かれたものである。29次地制調ではチェック機能の充実が監査と議会のみが取り上げられたため、首長権力の抑制であるその一選制限については取り上げられることがなかった⁽³¹⁾。

財政と一選制限は、直接には29次地制調のテーマとならなかった。答申には今後、どう考えられるべきかの指針も盛り込まれることがなかった。

9. 今後の「地方制度」論議について

(1) 29次地制調の評価

地方制度とは、法律によって自治体に義務付けを行う制度のことである。制度は達成したい目的があって作られるのであるが、目的そのものが揺らいでいるときに発足させられたのが29次地制調である。

既に地方分権改革推進委員会と道州制ビジョン懇談会が先行し、制度を作っている原理部分を変えようとするそれらと併走して、総務省所管の地方自治法を変えていこうという29次地制調は、枝葉の議論しかできないことが最初から運命付けられてい

(30) 2006年12月1日第1回研究会。報告書は総務省ホームページ (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/shuchou/pdf/070530_3.pdf) に掲載。2009年7月20日最終確認。

(31) 第2回総会において山本委員(全国町村会長)は、一選制限に反対する旨の発言をしている。一選制限に関してはこれが唯一の発言例で、その後、議論はなかった。

たと言えよう。

さらに諮問を行った安倍内閣は調査会発足直後に退陣、後継の福田・麻生内閣では、地方制度がなぜ今議論されているのかについての意識は極めて希薄になっていた。ことに衆議院解散を前提とした麻生内閣以降、会議の運営も時間稼ぎ、引き延ばしが目立つ。例えば事務局の説明一つをとっても、資料に書かれていないことや、前回からの変更点について説明していた任期前半と、書かれている資料をそのまま朗読してその後の時間が資料に書かれていないことへの質問で時間切れになり、委員間の議論まで届かなかった任期終盤とではそのあり方が全く異なる。衆議院の解散——それも政権交代含みの——が視野に入ったとき、どうしても任期中に結論を出さなければならぬ合併特例の延長の可否さえ決めてしまえば、むしろ今後のためには何も決めず、糊代を残しておくことが選択されたのであろうか。

地方分権改革推進委員会第2次勧告では自治体に対する法令による義務付け・枠付けをもちろん全省庁横断的に廃止・縮減すべきことを述べている。制度官庁たる総務省にとって、もし地方自治法による自治体に対する義務付け・枠付けだけを地方制度調査会が縮減すべきと結論付けたら大問題であろうが、全省庁の全自治事務についての勧告であれば、自らの所管部分が含まれていても、それは是認せざるを得ないであろう。安倍総理＝菅総務大臣退出後、29次地制調は合併を除いては政策を作る場としての機能は期待されていなかったのである。

(2) 地方制度と地方分権——義務付け、枠付け

永遠に未完の分権改革⁽³²⁾はまた、永遠に未完の地方制度でもあった。しかし、地方分権改革推進委員会の行っている義務付け・枠付けの廃止縮減論は、改正のたびに詳細の度を加えていった地方自治法についても、大幅に簡素化すべき可能性が打ち出され始めている。

29次地制調答申を受けた地方自治法の改正案は、これまでの例なら内閣から2010年の通常国会に提出されることとなるであろう。しかし、地制調の議論を途中で引き上げるように行われた2008年地方自治法改正の例のように、議員提案でこれが行われるとすれば、これからどのようになるのかは、誰にも予断を許さないことになるだろう。特に答申の第3は議会制度である。これまでも議会に関する改正は、地制調答申等に

(32) 金井利之『自治制度』2007年、東京大学出版会、51頁。

よるものは内閣が発議してきたが、それ以外は原則衆議院で立案するのが慣例である。そうであれば、第7章で示したように、地方自治法は自治体の立ち居振る舞いを仕切る枠となるのではなく、自治基本法に向けての第一歩を踏み出すこととなる。

議員の数を何人にするかという人口区分ごとの上限数がなくなったとき、法定上限から何人削減したという議論は成立しなくなる。住民とともに議会には何人の議員が必要なのだという議論から始めなければならないであろう。採決に加わらない議長と多数決に必要な3人以上の議員の計4人に収束していくのか。合併による不公平感を除くため、選挙区による選挙を行う方向が再度目指され⁽³³⁾、再度定数配分を検討するのか。選挙法改正が必要な部分もあるが、地方自治法以上に異様に詳細な公職選挙法等も地方制度調査会や地方分権改革推進委員会の意を汲んで枠組法化へと向かうのか。改選後の衆議院がどのような判断を下すのか、また、衆議院に対して、六団体等がどのような働きかけを行うのかに注目したい。

(3) 地方制度の議論の場

地方制度調査会は地方制度に全般的な検討を加える調査会ではあるが、選挙制度審議会（内閣府）、税制調査会（内閣府）、地方財政審議会（総務省）はそれぞれ別立てである。したがってその所管範囲は地方自治法の範囲に限られる。今回の答申では市の設置する保健所が都道府県が設置する保健所の所管区域を分断している場合を例に、都道府県と保健所設置市とが保健所を共同設置することで、分断されている市町村に置かれている都道府県立保健所を統合しようとするのが盛り込まれている⁽³⁴⁾。地方自治法にも保健所の設置規定はあるが、地域保健法（旧保健所法）に次のような規定がある。

○法第156条 普通地方公共団体の長は、前条第一項に定めるものを除く外、法律又は条例の定めるところにより、保健所、警察署その他の行政機関を設けるものとする。

② 前項の行政機関の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定める。

③ 第四条第二項の規定は、第一項の行政機関の位置及び所管区域にこれを準用する。

(33) 大森彌「民意の反映——議会の使命」『地方議会人』2006年12月号、20頁。

(34) 答申第1-3-(2)8頁「機関等の共同設置」。また、第25回専門小委員会資料2 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に係る論点29頁。

○地域保健法第5条 保健所は、都道府県、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市、同法第二百五十二条の第二十二項の中核市その他の政令で定める市又は特別区が、これを設置する。

② 都道府県は、前項の規定により保健所を設置する場合においては、保健医療に係る施策と社会福祉に係る施策との有機的な連携を図るため、医療法（昭和二十三年法律第二百五号）第三十条の四第二項第十号に規定する区域及び介護保険法（平成九年法律第百二十三号）第百十八条第二項第一号に規定する区域を参酌して、保健所の所管区域を設定しなければならない。

専門小委員会における説明では、厚生労働省にも同様の問題意識があるという。提出資料を見ると、確かにもっともな感はするが、現実はどうであろう。

自治体行政の日々の実務で地方自治法が参照されることは一般にはほとんどない。別な言い方をすれば、地方自治法による自治体の統制は、長と財政部局くらいには通じるが、それ以外の事務を担当している部局には、全くと言ってよいほど通じない。各部局は、中央省庁の縦割りの下に統制されている⁽³⁵⁾からである。

保健所に関して言えば、全国保健所長会の「平成21年度保健所行政の施策及び予算に関する要望書」重点要望1(1)では「県型保健所と市型保健所では果たすべき役割が異なる」として、市町村事務である「福祉分野等との統合組織であるかどうかの差、さらに機能面として健康危機管理関連のみでなく従来の保健・医療関連事項においても保健所が果たすべき役割は大きい」としている。総務省の説明とは異なり、現場を預かる保健所長会は明らかに県と市の保健所を区別している。また、市に設置されている保健所は市の他の行政組織と融合しているので、単に効率だけではない取り組みが必要となってくるであろう。したがってこの共同設置を実現するためには、地方自治法とともに地域保健法を改正する必要があるのはもちろんであるが、十数年かかっても保健所長の医師資格問題が納得されていない轍を踏まないために、上からの制度いじりではなく、現場側の問題意識を重視し、進んで新しい制度が選択されるような設計と合意形成を行っていかなければならないであろう。

このことは他の行政分野でも全く同じである。地方分権一括法の施行から10年。しかし、長のイニシアチブが行政各部を動かすというのは、組織の規模や専門性が高ま

(35) 田口一博「自治体間の横の連携」、森田朗・田口一博・金井利之編著『分権改革の動態』2008年、東京大学出版会、149頁以下。

るほど困難になっていく。合併を経験した長が合併を評価しない一因も、自らの統制が利かなくなったことへの不満にある。そうであれば地方自治法の改正だけではなく、各個別法がその趣旨に沿って改正されていくような方策が必要である。

地方分権改革推進委員会は、個別法の規定を委員会のワーキング・グループが点検し、各省庁への照会に対する回答をもって自ら勧告を作るよう、準備を進めているが、第一次地方分権改革を担った地方分権推進委員会は各省庁とグループヒアリングをすすめる形で合意形成を得て、地方分権という全体の目的に沿う個別法の改正を取り付けていった。膨大な作業量を要することではあるが、しかし地方制度全般に対して検討を加えようというのであれば、それぞれの事務分野で自治体側による自己点検が行われ、その成果で個別法の改正が行われるようにならなければ、そもそも法改正の趣旨も理解されないであろう。

29次地制調は総会・専門小委員会ともすべて東京開催であった。親委員会の委員を含めてヒアリングも行われたが、改めて地方に出て委員会を開催し、その地域の実情を見ながら意見を聞いて、そのことにより地方の側からの地方制度を見直す議論を起こしていくことが必要だったのではないか。

自治体の現場を回ってみると、長ではなく、大臣の名前が担当課に掲示してあったことがある。長よりもよほど、大臣の名前の方が身近に使用されるのであろう。総務省の職員は出向人事を通じて自治体の実情の近くにまで行くが、副知事・副市町村長や財政課長などでは、現場が何を規範にどのように動いているかを知ることは不可能であろう。地方制度調査会もその中で動き、答申してきたのである。自治体で実際の行政に携わる職員の行動規範が「地方制度」であることが制度設計者に気付かれることが早いのか、あるいは自治体現場で行われた政策的な解決が制度となって全国に伝搬していくことが早いのか。後者が自治体の長の意向としっかり結合して行われるとき、次の改革が起こると言うことができるであろう。

(4) まとめ 30次地制調はあるか？

29次地制調は答申事項の一部のみを審議事項として決定し、審議事項Ⅰ、Ⅱの一部を審議し、そのほとんどの項目に結論を出すことなく今後の検討を待つ旨の答申を行って終了した。審議事項Ⅲには全く手がついていない。本来であれば先送りされた項目の検討を直ちに開始すべきであろうが、衆議院議員総選挙を控えた状況下で新たな地方制度調査会が直ちに発足されることはなかった。政権交代後に必要なのは、今、

何が問題でどうすればよいかを自治体がそれぞれに解決を「陳情」するのではなく、相互に連携して具体的に発議していくことであろう。そうなると問題点は自ずから明らかであるから、官僚の説明を聞いて学識経験者が解決策を考えるというシステムよりは、自治体議会が国会に対してモノを述べ、それに対して国会が政治的判断を下すというシステムに移行していくことが必然であろう。

地方自治法第99条の改正により自治体議会が国会に対する意見書の提出権を持つようになったが、それを受けた国会が本来、請願よりも重いはずの意見書を全く審議していないことは問題である。

一方、中央省庁と自治体の事務分野・部局別の縦割り組織が直結している現状は二元代表制による長の統制の下にあるように考え直されなければならない。それが確立することなく、議会が執行機関を統制することもできないであろう。

では、結局は中央集権国家である日本の地方制度とは、どのように作られていくべきか。国会における代表者を通じた立法による部分を「目的が明確になった形で抽象化したもの」としていくことが必要なのではないか。単に枠組法といっても、解釈指針が別に示されなければ運用できないものでは本末転倒である。法が目指す達成したい目的を明確にし、法と法との間の調整を行った上で、目的達成のために採るべき手法はそれぞれの自治体が実情に応じて考える立法への移行が望まれる。

今後、30次地制調が立ち上がるのであれば、各行政分野ごとの作業スタッフを自治体が出し、それぞれの案を作成したところで相互の比較を研究者や司法関係者が行うような仕組みが望まれる。第一次地方分権改革において、各行政分野ごと、省庁ごとの行政手法をはじめ、執行体制にも大きな違いがあることが認識されたが、それらの良いところを共通して使っていくことが必要である。また、自治体では法律の執行が行われているだけではない。ほとんどの場合、法源が明確ではないが、地域の合意により形成されているソフト・ローによっているのが自治でもある。これまで、あまりに立法に偏ってきた政策の実施にあたっての考えを、現に自治体では制定法によらず行っているのである。この事実を踏まえて、法律を作ることが制度設計であるという考えから、地域が上手くいくための仕組みづくりは地域にまかせ、目標を示すのが政策であるという考えへの転換が必要なのである。団体意思を決定する議決事件とは、そのような仕組みなのである。

「制度を幾ら改革を致しましても、制度の運用と云うことがどうしても伴って来ま

して、其の運用に重きを置かなければならぬ場合も出来て来ますし、又時と場合とに依っては折角制度がありましても、それを曲げるとは申しませぬけれども、狭義に解釈したり広義に解釈したりして、一つの制度であり一つの問題であっても相当多岐多様に之を運用せられます。それで折角制度を改正しましても、其の改正したのが前の制度と同じになるような傾きがある時が相当ある。そう云うような点に付いては相当私共も考えなければならぬと思う。……地方制度を改正すると云うことよりは、寧ろ地方制度を改正する前に、中央の方が十分地方のことを、地方の自治と云うことに付て、実際の運用に付て調査研究をせられる必要があると思う。」これは70年以上前の地方制度調査会（当時）における発言⁽³⁶⁾である。地方分権が一つの争点となった政権交代後にまず必要となることは、現場と運用を知る地方の側自身が自らの制度について、積極的に議論していくことであろう。

（後 記）

本稿は2009年7月20日までに作成し、8月号に掲載予定であったが、誌面の都合により9月号に分載となった。その間、校正段階で若干の補正を行った後、本稿に関する次の論文をご恵与いただいたが、内容には反映できていないことをご了解いただきたい。

勢簀了三「議員定数論 — 町村議会 少数化のゆくえ」、『自治実務セミナー』48巻9号（2009年9月）、36頁以下。

また、『地方議会人』2009年8月号では「第29次地方制度調査会 最終答申」が特集され、松本英昭、林宣嗣、大森彌、青山彰久、今村都南雄の各氏が論文を発表されている。

（2009年9月7日記）

（たぐち かずひろ （財）地方自治総合研究所研究員）

(36) 第2回地方制度調査会会議事速記録。（1937年12月16日、6頁、紀俊秀委員（貴族院：男爵選出）の発言）