

早稲田大学  
政治経済学部 卒業研究論文

## 地方議会のあり方と議員の政策立案

---

早稲田大学  
政治経済学部政治学科  
遠藤 千尋

2004年12月初稿  
2007年2月加筆版

## はじめに

共同研究を通じて中野区、上尾市と二つの地方公共団体の議会をみてきたが、総じて今日の地方議会は停滞している。いや正確に言えば、そもそも地方議会が活性化していた時期は皆無に等しい。なぜ日本の地方議会は停滞しているのか。本論文では地方議会制度、成立の歴史、そして現状を分析し、ソフト・ハード両面から分権時代の市民に望まれる議会のあり方を提示していきたい。

また議会活性化のためのみならず、立法府としての成熟度を測る目安となっている議員立法についてもあわせて研究し、将来に向けた提言としていく。

本論文は以下の構成をとるものとする。

1. 地方議会の成立過程とその特徴、権能。
2. 議会の運営制度と準拠法
3. 地方議会の今「中野区議会の事例研究に見る地方議会の現状」
4. 議会空洞化の背景分析
5. 改革の兆し
6. 活性化のための改革提案
7. 各法律条文に対する改革提言

---

## 1. 第一章 地方議会制の歴史とシステム

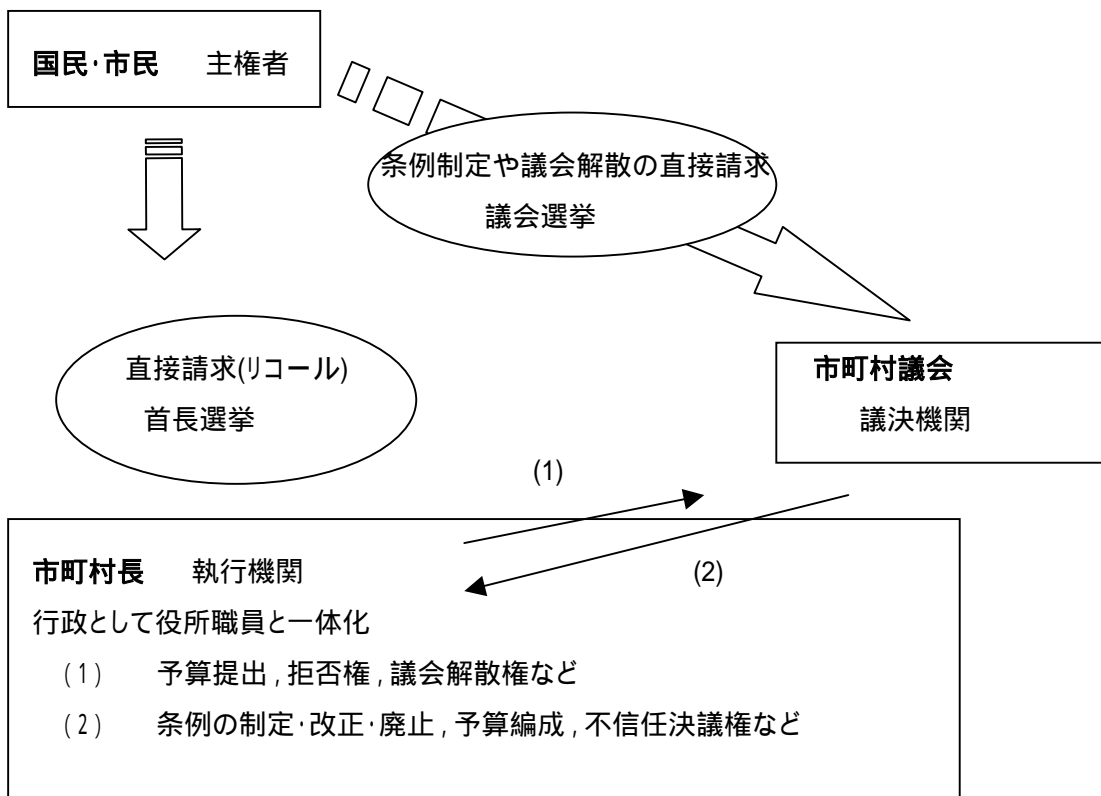
### 1-1. 二元代表制ということ

わが国の地方議会は議院内閣制の国会と異なり、首長と議員それぞれが直接選挙で選ばれる二元代表制(首長制)が前提となっている。議員と首長が二度に分けて選ばれ、双方が市民に対して責任を持つという同制度は大統領制度に近く、首長に強大な権限が集中する。なぜ日本の地方政府は首長制を採っているのか。その狙いはどこにあったのだろうか。

また地方議会には、首長(執行部)の行動を監視しチェックする機能が期待されているが、現状では議会が執行部提出予算案を否決・修正することはほとんどなく、執行部の行動にお墨付きを与え、オール与党化した議会は形骸化した執行部追認機関となってしまっているのが大方の現状である。

では、本来の地方議会はどのような理念の元に整備され、法制化されていったのだろうか。地方議会の活性化を語る前に、まずその歴史と制度を紐解くことから始めたい。

<< 地方議会の概念図(市町村の場合)>>



1-2.地方自治法と地方議会

1946年制定の日本国憲法において第二章「戦争の放棄」、第十章の「最高法規」とともに、第八章の「地方自治」は戦後の日本国憲法においてはじめてあらわされた条文である。

<< 日本国憲法 >>

憲法 92 条 地方自治の基本原則(割愛)

同 93 条 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。地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

同 94 条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

同 95 条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会はこれを制定することができない。

したがって大日本帝国憲法下において地方自治の項は存在せず、知事は中央省庁からの官選天下り組に

よって占められていた。その構造を根底から覆し、地方自治の強い要請を体現したものが日本国憲法であり、地方自治は国民主権、平和主義、基本的人権の尊重と並ぶ新憲法の柱であった。

2004年現在、許認可権の大部分がまだ中央省庁にあり、税財政構造やひも付き予算や補助金によって地方自治体は強く束縛されているものの、自治の理念はかように高いものからスタートしたのであったのである。

### 1-3.地方自治体における首長制

現在の地方自治において採用されている首長制は、一元的な代表制に基づく議院内閣制とは当然ながら異なった政治状況を作り出す。国会が内閣総理大臣を指名し、この内閣総理大臣が国务大臣を任命して組閣するという議院内閣制(内閣責任制)と首長制度の根本的な違いのひとつに与野党という概念の差異が挙げられるだろう。つまり国会において会派と内閣の間には、制度上の与野党関係が形成され、与党は内閣と協調的な関係をもち、野党は内閣に批判的な立場に立つ(注1)。

これに対して首長制の場合、自治体の長は議会の指名に基づくのではなく、住民によって直接選挙される。従って首長と議会の間には議院内閣制のような制度上の与野党関係は存在しない。また議会と首長は両者とも公選職のため権力が二分されるものの、共に民意の代表機関として存在する。

行政執行部を率いて地に足のついた行政を完遂する首長と、市民感覚を武器にフレキシブルな感性から立法、議決を行う議会双方が互いを補完しあって地方自治を達成していくことが求められている。また一方で議会は議決機関としてのみならず、チェック機関として市民の目が届かない事象を照らし出すべきであるという理念に加え、二院制のもとで政党化の進む中央政府と、地域に根ざして小回りの効く地方政府ではおのずからその制度と権能が異なっているべきである。「地方自治は民主主義の学校である」との言葉どおり、市民感覚を体現する議会と行政の代表としての首長が揃い踏みし、豊かな民主主義の基盤を作っていくため地方自治では首長制が採用されていると解される(注2)。

両者の役割については、大勢の職員を補佐機構としている公選の首長に対して、監視・批判・修正・代案提示などの機能を果たすことが議会側には期待されている。基本的には議会と首長(執行部)が、それぞれ機関として対立・競争するという機関対立主義(注3)がその根本原理であろう。

新憲法のもと打ち出された地方自治と国民主権の精神。わが国は一部例外を除いて直接民主制をとらないため民意の集約と調整、そして多様極まりない政治課題の解決を図るために政治機構(ここでは地方議会を指す)が設立されることとなる。今日の政治機構は、司法・立法・行政の三権分立構造が確立しているが、国政と異なり司法部門を持たない地方政治では立法(地方議会)、行政(首長と執行部)の両輪がチェックアンドバランス構造の元で機能している。

### 1-4.地方議会の権能

地方議会は、住民の直接公選による議員によって構成される合議制の機関であり、間接民主主義において地方議会の決定した意思は、住民全体の意志であるとみなされる。これら住民意思を代表する議事機関であることを根拠に、議会には以下の権能が与えられている。

## ○議会の力 その1. 議決権(抜粋)

- (1) 条例を設け又は改廃すること。
- (2) 予算を定めること。
- (3) 決算を認定すること。
- (4) 法律又はこれに基く政令に規定するものを除く外, 地方税の賦課徴収又は分担金, 使用料, 加入金若しくは手数料の徴収に関する事。
- (5) 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。
- (6) 財産を信託すること。
- (7) 条例で定める重要な公の施設につき長期かつ独占的な利用をさせること。
- (8) 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て, 訴えの提起, 和解, 斡旋, 調停及び仲裁に関する事。
- (9) 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の総合調整に関する事。
- (10) その他法律又はこれに基く政令(これらに基く条例を含む。)により議会の権限に属する事項に関する議決権を持つ。

予算は議員の議案提出権を定めた地方自治法 112 条 1 項に「普通地方公共団体の議会の議員は, 議会の議決すべき事件につき, 議会に議案を提出することができる。但し, 予算については, この限りでない」とただし書きがあるように, 予算は市町村長のみが提出することができる。

### 1-4-1. 参考資料「地方自治法 96 条の 2 項 議決事件」

前項(条例改廃や審査請求など 15 の議決事件)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(法定受託事務に関わるものを除く)につき, 議会の議決すべきものを定めることができる。

この 96 条 2 項の規定を拡大解釈することで, 議会は法定受託事務を除くおよそすべての事件に監視, 議会の議決事件とすることが可能になる。

もっとも条例ではなく執行部の内規(規則, 要綱)という扱いにしてしまえば, わざわざ議会を通す必要がなくなる。自治体職員の間では条例という形にして, 議会の顔色をうかがうならば内規で押し通してしまえばよいという雰囲気強い。パブリックコメントなど, 比較的重要案件であっても「要綱」扱いで処理・施行して議会には事後報告で済ませることも少なくない(注 4)。

規則や要綱で決定できる事項とその幅も大きく(条例という形にするか, 内規にするかは首長の判断), 議員側からは議会軽視との批判が絶えない。

## ○その 2. 調査権・監視権(執行部の監視チェックアンドバランス)

監査請求権や, 説明要求権, 地方自治法 100 条に基く調査権などがある。旧機関委任事務と付属機関(委員会など)にはこの権限は及ばない。

### 1-4-2. 参考「100 条委員会」

執行機関に対する議会の監視機能を実効あるものとするために、地方自治法第 100 条は、議会は市町村の事務に関して調査を行い、関係人の出頭、証言や記録の提出などを求めることができる(類似 = 国政調査権)。

この強大な権限に基づいて、「公有財産の払い下げに係る不正疑惑」、「職員採用のあっせんの真相解明」などを目的として設置される委員会が「100 条委員会」といわれるものである。

100 条委員会の請求に対して、正当な理由なく記録の提出を拒んだ場合、議会の告発によって 6 ヶ月以下の禁錮または 10 万円以下の罰金に処せられる(同法 100 条 3 項)。

### ○その 3. 不信任議決権

議員数の三分の二以上の出席、かつ四分の三の同意で不信任議決は成立し、首長は十日以内に議会を解散しなければ失職する。

もっともこの点に関しては議会与首長は二元代表のため、なぜ議会在首長に不信任を突きつけられるのかの説明が困難であるとの指摘もある(4)。議院内閣制の場合、内閣は議会对し連帯して責任を負うため不信任を問うことの説明が可能だが、首長は市民によって直接選挙された存在であるからだ。

## 1-5. 議会の運営

### ○定例会と臨時会

定例会...首長が召集。年 4 回まで開催できるが、その期間に規定はない。本会議がその中心になり、議案や請願の議決が行われる。当該会期中に議決に至らなかった議案は会期の終了とともに消滅し、次の定例会に引き継がれない会期不継続の原則がある。審議未了の場合は会期の延長措置がとられたり、閉会中における委員会での継続審議が可能。

中野区の場合、2、6、9、11 月に定例会が開催され、原則として午後 1 時から 5 時まで。02 年は 5 月に 2 日間の臨時会が開催される。参考までに同年の傍聴者数は 162 名(年間)。報酬を含む議会予算は約 8 億 3 千万円。

多摩市の場合、3、6、9、12 月の 4 回定例会が開催される。議会予算は 3 億 9 千万円。

臨時会...必要がある場合において、そのことから限って審議するために招集される議会を「臨時会」と呼ぶ。臨時会は、議員定数の 4 分の 1 以上の議員から、付議する事件を示して開催するように請求があったとき招集され、回数は決められていない。臨時会で審議することがらはあらかじめ告示しなければならず、原則としてそのことから以外のことを審議することができない。ただしいわゆる「急施事件」は、告示することなくただちに臨時会に付議することができる。

### 議案提出

議員が団体意思の決定についての議案を提出しようとするときは、議員定数の 12 分の 1 以上の賛成を得て、文書によって提出しなければならない。(例)議員定数が 36 人ならば、提出者が 1 人として、あと賛成者が 2 人

いればよい。

現状では政務調査費など議院内の条例はともかく、政策立法的な条例はほとんど立案されていない。阻害する原因としては立法をサポートする専門議会スタッフの圧倒的不足。立法を行うための知識と経験が議院サイドにも蓄積されていない。議会図書館や地方議会同士のネットワークの未整備などがあげられる。

## ○議会運営

常任委員会 「常任委員会」は、各部門ごとに分かれて議案や請願などのくわしい審査や、その部門に属する地方公共団体の事務調査を行うための機関。

常任委員会は条例により設置され、その条例は議員のみが提出することができます。以前は自治体の人口規模に応じて設置できる委員会の数が決められていたが、平成 12 年の地方自治法改正によりその制限は廃止されたが、「一議員一委員会の原則」は維持されている。

<< 委員会の名称 所掌事務(中野区の場合) >>

総務委員会 総務部、区長室、財務部、消防本部、選挙管理委員会、監査委員事務局  
及び議会事務局の所管に属する事項並びに他の委員会に属さない事項

文教委員会 教育委員会の所管に属する事項

民生委員会 保健福祉部、区民部、地域センター部の所管に属する事項

建設委員会 環境部、都市整備部の所管に属する事項

議長を含む議員は、これらの常任委員会のうちから、必ず 1 つの委員会のメンバーにならないといけない。会期のはじめの本会議において所属が決められ、以後、原則として議員としての任期いっぱい在任する。

## 多摩市議会における議会運営と委員会

多摩市議会の場合、議員は中野区同様以下の 4 委員会に所属しなければならない。総務常任委員会、厚生産業常任委員会、建設環境常任委員会、文教常任委員会だが、この委員会任期は 2 年である。

特別委員会 常設の「常任委員会」に対して、特に付託されたことがらについて審議するため、必要に応じて条例により設置される。

特別委員会が設置されるのは、

- (1)政治的に必要があることがらを審議しようとするとき
- (2)2 つ以上の常任委員会にまたがることがらを審議しようとするとき
- (3)連合審査会(常任委員会どうしが合同して審査をすること。)では目的が果たせないとき
- (4)総合的な施策を樹立しようとするとき

(5)地方自治法第 100 条に基づく調査をしようとするとき(この目的のために設置される特別委員会を俗に「100 条委員会」という)

(6)議員としての資格や懲罰などを審査するとき

(引用 中島正郎『最新会議規則・委員会条例・傍聴規則逐条解説』)。

特別委員会の例としては「決算審査特別委員会」、「広域行政特別委員会」、「まちづくり対策特別委員会」など。原則として特別委員会は、付託された事件の審査や調査が終了すれば消滅する。

### 1-5-2.参考資料「地方議会で議案が可決されるまでの流れ」

議会に提出された議案は、まず本会議において

1. 提案理由説明が行われる
2. 議案の内容に応じて常任委員会に付託される
3. 付託を受けた常任委員会では「会議規則」の定めるところにしたがって、当該議案の審査が行われる
4. その結果がそれぞれ本会議に報告される
5. 質疑、討論を経て本会議での採決にいたる。

付託された議案を審査する常任委員会は、議会の開会中に開かれるのが原則だが、「継続審査」として、議会の閉会中でも議案を審査することも可能。

#### <<概略図>>

本会議：議案の提案理由説明 議案を常任委員会へ付託

委員会：付託議案の審議・採決

本会議 委員長報告 質疑と討論

本会議採決

常任委員会には、予算その他重要な議案、陳情などについて利害関係者や学識経験者から意見を聴くために「公聴会」を開いたり、市町村の事務について特に調査や審査をする必要から「参考人」の出頭を求めたりする権限もある。

## 第一章 注釈

- (1) 福士明「フロンティア180・夏季号・42号」2002年
- (2) 大森彌「分権改革と地方議会」(ぎょうせい)1998年
- (3) 人見剛「住民自治の現代的課題 - 地方議会・住民参加・住民投票 - 」公法研究62号 2002年
- (4) 地方議会事務局のある職員の言葉より

## 第二章 地方議会の今

### 2-1. 民主主義の学校

かつて民主主義の学校と謳われた地方自治の現場を担う柱の一つ、地方議会。中規模都市であれば年間数億から数十億の予算を持ち、まがりなりにも議場や会派控え室を持つ独立機関だが、ご存知のようにその活動は戦後の一時を除き低空飛行が続き、圧倒的な執行部優位はもはや動かしがたい事実であるかのように見える。

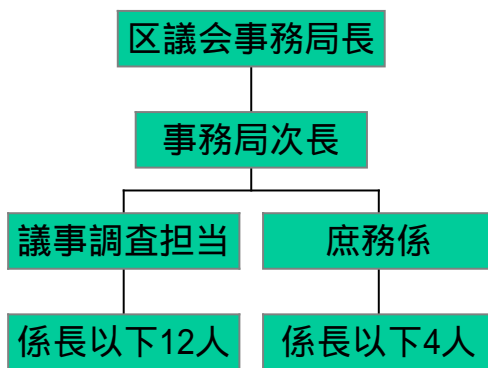
くわえてどの地方議会も市民参画の欠乏に悩んでおり、市民と議会の距離は離れて行く一方。市民の関心を端的に表すのが投票率であり、議会傍聴者数であるとするならば、残念ながらいずれの数字もきわめて芳しくない。本節ではまず地方議会の惨状とその原因について、中野区議会(東京都)を一つの事例としてみていきたい。

#### 2-1-1. 参考資料「中野区議会 傍聴者数(2002年度)」

区分	会期	本会議日数	傍聴者数(2002)	同 2003 年
第一回定例会(2月)	36日	6日	39人	99人
第二回(6月)	11日	4日	40人	80人
第三回(9月)	34日	5日	38人	58人
第四回(11月)	14日	4日	45人	43人

### 中野区議会事務局の構成

職員数 18 名(議員数 42 名)



議事調査担当の仕事(抜粋)

- ・本会議、委員会に関すること
- ・議案の調査及び立案に関すること
- ・陳情及び請願に関すること
- ・会議録の編纂及び保存
- ・区政関係の調査、各種法規の調査研究
- ・議会広報、議会図書館
- ・その他議決事件の処理...etc

・議会費総額(単位:千円)

H14 議会費総額 827,572

議会費 653,508

事務局費 174,064



H15 議会費総額 781,387

議会費 613,232

事務局費 168,155

もっとも議会費のほとんどは議員の人件費なので、実質政策立案や議会スタッフのための予算措置は1億7千万円ほどになる。議会費総額は聖域とされているが、一貫して中野区の一般会計予算(約800億円)の約1%。これを多いと見るか少ないと見るかは議論が分かれるところであろう。

## 2-2.議会事務局

議員の政策立案を補佐し、文書や法律の面から議員をサポートする機関として、執行部から独立した議会事務局が設けられている。議員は法律で定められた政務調査費、議会図書館、調査権などを駆使し、執行部の監視と政策立案を行うものとされている。

ちなみに中野区の職員数は約3000名。区長部局の本庁で約1500名。それに対する議会側は議員(42名)と職員の合計60名。予算は約8億円あるが、事務局費として使える額はその約2割程度。大部分は議員報酬や政務調査費などに消える。

議会事務局職員は35年で再び執行部側へと人事異動していくため、専門知識を持った職員の確保が悩みの種である。

### インタビュー

中野区議会事務局の課題と現状

飯塚次長、西田主事、岩浅氏

2004年8月17日

議会改革の必要性と議会事務局のエンパワーメントについて、その問題の重要性は認識している。議会事務局についていえば、明らかに予算もスタッフも足りていないが職員縮小という流れの中で、議会事務局だけ増員を要求できる雰囲気ではない。

#### 1. 議会事務局の人的増強

例えば議員による政策立案サポートのためには、国会や都庁のように法曹資格をもった専門家の臨時採用が有効だと思われるが、中野区議会に限らず多くの市区町村議会にはそのような予算も仕組みも存在しないのが現状である。また職員の中に専門家やNPOなど短期採用のスタッフ、インターン生が入ってこられても、現状ではそのような文化に不慣れである議会事務局の管理職サイドにはかなりの戸惑いが生まれるだろう。かつての教育委員準公選制をめぐる執行部と議会が一致団結して国と戦ったときに、特定の争点がある際に民間を含めて外部からのサポートをいただくことはありうるだろう。現状の人的リソースを最大限活用するとともに、今後は23区の事務局職員同士の交流なども定期的に図っていきいたい。

#### 2. 議会の広報戦略

議会報とホームページに加え、今年から議長のリーダーシップの下、ケーブルテレビによる議会録画中継をはじめている。生中継の臨場感には劣るものの、議会の開催時間は変則的なので現状では致し方ないと思う。工夫が見られないとの批判を浴びがちな議会報とホームページだが、執行部と異なる議会メディアの場合は公平性の観点から会派のコメント文字数を各会派同一にしたり、特定個人の写真だけを使うことができないなどレイアウト制約が多い。また議会事務局には広報担当がいないため、プログラミング技術などの習得は困難である。制作を民間に外注することも逼迫する財政状況の中で認められないが、委員会議事録のウェブ公開(23区唯一)や議会速報設置などできる限りの努力はしている。

### 3. 議会のあり方

機関委任事務等を廃止した地方分権推進一括法案の施行後、自治体や地方議会が関与できる割合は飛躍的に増えた。しかしながら財政的、人的制約から議会が停滞しているとの指摘があることも事実である。確かに現在の議会は存在感が薄いし、市民との距離も離れているといえるかもしれないがチェックアンドバランスの精神のもと、執行部に対しての監視を通じて民主的な自治の涵養に一定の役割を果たしている。当然ながら地方議会不要論といった極論には組しがたい。

議会の強化に必要な議員研修は、現在のところ新人議員にのみに対して行われている。ウィークエンド議会開催、一問一答形式の採用、議長への権限集中による強い議会育成などさまざまな改革案があるのは承知しているが、事務局の役割はあくまで議員のサポートでありさまざまな示唆や提案、調査は可能であるが改革のリーダーシップを取るべき立場にはないのではないかと。議長を中心とした議会サイドからの改革提案があれば、全力でこれを支え共同してやり遂げるつもりである。

現在中野区議会では、各会派の代表からなる中野区議会運営改善検討会が議会運営改善を議論している最中とのこと。

## 第三章 議会の停滞が生み出すもの

### 3-1. 議会の日常

一体地方議会や議員は普段なにをしているのか。この問いに正面から答えられる市民はまずいないのではないだろうか。自分自身、かつて3年程度住んでいた信越地方のとある自治体議会がなにをしていたのか皆目わからなかったし、30名程度はいたはずの地方議員たちから存在感を感じることも皆無であった。あえて言うならば(4年に一度の選挙を除けば)、各定例会後新聞に折り込んである議会報こそが、唯一議会が存在している証とすら言えた。そしてそれとて議会での議案と議決、議員の質問が何のレイアウト的努力も認められないまま並んでいるに過ぎなかった。まだ市役所が発行する市政便りのほうに、写真や情報の質という意味で軍配を上げたくなる代物だった。

時は流れ今回改めて当該自治体の議会ホームページをみてみたが、PDFによる大量の答弁がダウン

ロードできるほかは、根本的に何の努力も認められないままである(注 5)。いまだきどのホームページでも備えている程度のリンクとイメージ処理程度はなされているものの、更新は極めて稀であり、一般読者の目を引くためのコンテンツは皆無である。議会は自らその存在を何も主張していないように思われた。

189 対 2。高校ラグビーのスコアのようなこの数字は、昨年度A市における条例手案件数の比較である。言うまでもなく前者が執行部提出条例であり、後者が議員立法ということになる。議員立法の数と議員の政治活動に絶対の相関性を見出すものではないが、この数字をみて市民は議会に普及点をつけるだろうか。そして、その2という数字も議院内条例の数であり、政策立案条例については過去7年間一本も提出されていないと知ったとき、市民は議会に普及点をつけるだろうか。

加えて決して安くはない議員一人一人の議員報酬。政務調査費に加え、委員会や議会の運営に必要な人的コストは自治体の規模にもよるが、年間数億円に上る。自治体職員のリストラを叫ぶ前に、人数を減らさなければならないのは議会ではないのか。公務員法に守られている官僚を槍玉に挙げる前に、振り返るべきは憲法と地方自治法によってその地位を保障されている議員たちの体質そのものではないだろうか。議会制民主主義を盾、住民投票に抗う議員たちの姿を目にすると、地方議会不要論はすんなりと口に出てこよう。

定例会の会期延長や議会の休日開催、広報改革。議会と市民の距離を近づけるための努力には、地方自治法の禁止項目に抵触するようなレベルのものは一つもないのだが、果たして議会はこれまでにどのようなアクションをとってきたのだろうか。

上記のような地方議会の活動は停滞を目の当たりにし、当然ながら市民の関心も低下していく。30%をきる投票率にいたっては、議会運営の正統性にすら懐疑の声があがっても仕方のないことだろう。

議会の停滞により次のような弊害が生まれていると考えられる。

- ア) 活動に存在感がないため、市民が議会の存在に注意を払わなくなる
- イ) 関心がなくなり、投票率が低下していく
- ウ) 低投票率の選挙では組織票、高年齢層の固定票が選挙戦を左右するようになる
- エ) 特定組織や高年齢層向けを意識した政策や、公約をアピールせざるを得ない。サービスの対象も、彼らに収斂していく
- オ) 政策立案より地元サービスを重視する地元団体選出議員や腰掛議員が増え、執行部監視機能や政策立案機能は形骸化する
- カ) 緊迫関係にない執行部と議会の癒着、馴れ合いを生む
- キ) 不祥事が起きて益々市民の不信を招く

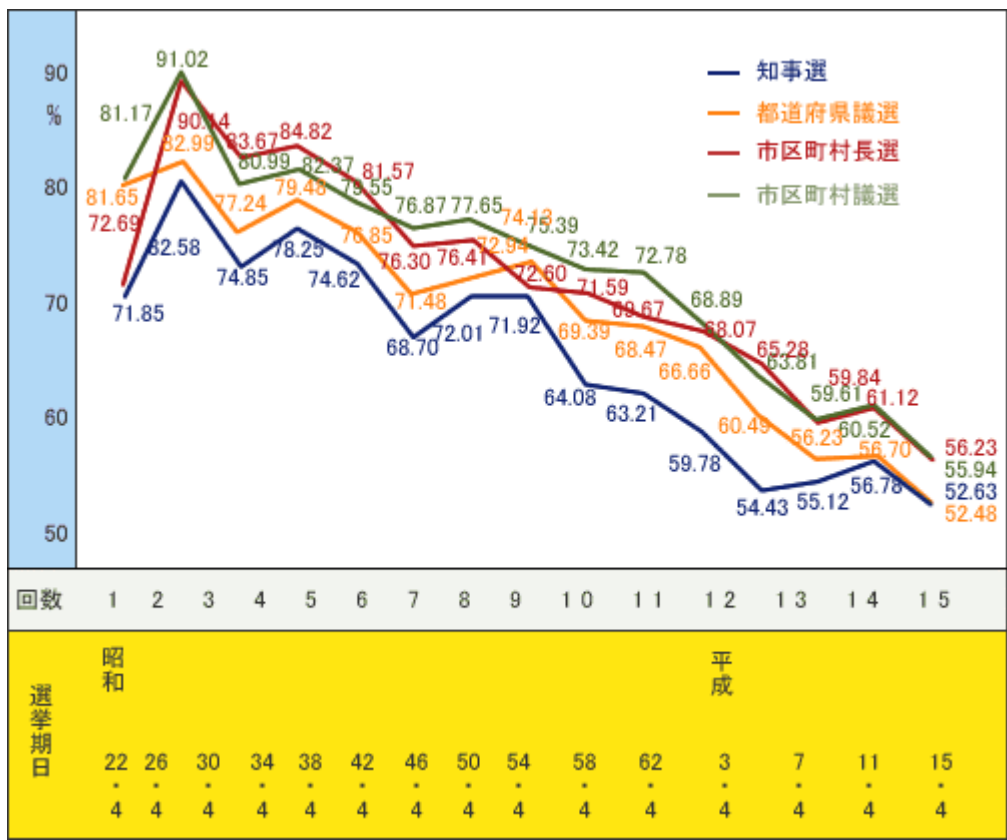
### 3-1-2.参考資料「東京 23 区の首長選挙における投票率」

最高 墨田区 投票率 50.07%(2003/04/27)  
 次点 中央区 投票率 49.83%(2003/04/27)

最低 新宿区 投票率 25.15%(2002/11/24)  
 次点 中野区 投票率 33.42%(2002/06/10)

20 30 代層の投票率は平均投票率のさらに 50 60%程度

### 3-1-3.参考資料「統一地方選挙，投票率推移データ」



(出典 明るい選挙推進協会)

### 3-2.地方議会のイメージ

地方議会を取り巻く環境は、今やこれ以上ないところまで落ちきっているのかもしれない。市民の関心低下に加えて、メディアのステレオタイプ的なアナウンスメントは、当然ながら政治部門全体のイメージダウンももたらす。

いまや高校生のなりたくない職業 NO1 は政治家であるという(リクルート社 2001 年)。理由は「悪いことばかりしているから」「お金のことばかり考えているから」「カッコ悪いから」…。実情との乖離を問題にする

前に、そのようなイメージを定着させられてしまった過去の振る舞いを猛省し、議会関係者はその存在意義を賭けて失地回復に励むべきであろう。なぜならそれなしには地方自治のエッセンスが失われ、地方議会制度そのものすら存続の危機に立たされかねないからだ。

いったんネガティブなイメージが定着すると、10年 20年といった単位で能力のある人材が政界にリクルートメントされてこない。優秀な人材なしに地方議会の活性化はありえないことに加え、今後は住民投票のひろまりや双方向性メディアを利用した直接行動がこれまで以上に活発になると予想される。市民の多くが議会や政治家を信用せず、ネガティブなイメージを持ちつづけるならば、直接行動を起こし、発言できるようになった強い市民たちによって議会は、正当性と力を失った機関としてその存在意義を問われかねない可能性すら、夢物語とはいえないのである。

### 3-2-1.参考資料「海外の地方自治制度」

#### ドイツ共和国 二元代表制

1991年まで、ドイツの地方議会は自治体行政全体の頂点にあり、市町村のすべての事項に関して包括的決定権が与えられていた(議会優位)。しかし91年から96年の自治体憲法改正の波により、地方自治制度では二元代表制が採用されることとなる(もっとも各州が自治体憲法を持っているため、議会と執行部の権限については各州でまちまち)。

参事会制(議会の互選メンバーが参事会を構成。その議長が市長となる)、一般的な公選市長制、評議会制(いわゆるカウンスル制)、そして議会から首長が選出される議院内閣制の複数制度が存在する。

ドイツにおいて議会と執行部は相互不信の文化を有している。議会側から見れば行政の文書主義、不経済性、情報不開示に議会軽視への不満が蓄積しているし、一方の行政側は議会を細かい質問に終始しすぎる面倒な機関であるとの捉え方が一般的だ。

EU、連邦などの規律に縛られた挙句、国家支援プログラムによって補助金漬けにされている自治体の中で、議会の存在感はさらに薄い。市民側にも住民請願や住民投票といった手段を駆使し、議会を通さず直接行政に働きかける動きが顕著である。この協調的行政(Kooperative Verwaltung)は、議会の市民代表性を一層弱め始めている。

#### イギリス カウンスル制

議員内閣の伝統を色濃く持つイギリスでは、カウンスル制度が採られている。構造としては Parish council(3000), district council(333), 大ロンドンなどの構造でカウンスルがおかれており、このカウンスルが立法機関と執行部をかね、各委員会が行政各部を指揮監督する制度である。議員は立法と行政の両方に関わり、政策資源委員会など重要な委員会のメンバーでもある。委員会のもとに、各部局が位置し、執行部(行政)を形成する。また、地方税率は地方自治体事に決められるため、国からの補助金赤字分は各自治体が独自に補うことができる。

## アメリカ 3分類制

アメリカの地方自治体は議会と首長のあり方について、3つの中から自治体はその制度を選択することが可能になっている。地方自治は、約36000の municipality と3000の county から成る。

### 1 市長 議会の二元代表制(mayor-council system)

二元代表制であり、市長も議会もともに選挙されるが、自治体は strong mayor と weak mayor を選択できる。Strong mayor は日本の制度とほぼ同様だが、weak mayor は権限が弱く、vice mayor など他の公選職と権限を分かち合う。

### 2 委員会制度

イギリスのカウンシル制度とほぼ同様。主に小さな郡や町で採られており、議会が行政と立法双方を兼ねている。

### 3 シティーマネージャー制度

シティーマネージャー制度とは、議会が都市行政に卓越した能力を持つ人を全米中から選び、シティーマネージャーに任命。市の行政権をその人物に委ねるという方法である。そのためにアメリカには行政大学院が設置されており、シティーマネージャーの多くはそこで養成される。議会によって任命、会食され得るがその権限は極めて強大。この場合市長は議長がその職をかねることが多いが、その役割はあくまで儀礼的なものに限定される。

なお、シティーマネージャーは全米シティーマネージャー協会に登録されたものの中から選ばなければならない。

## 韓国

1990年以降、議会や首長を選挙で選ぶ制度が整えられてきた。

しかしながら韓国においては中央政府の官僚制が徹底しており、地方自治体の主要ポストはほとんどが国家公務員からの出向である。財政的にも中央政府が圧倒的に強く、中央集権制度のもとで地方自治はほとんど機能していない。

## オランダ 一元比例代表制

自治体議会は自治体の首長である。議会は議員の中から理事団(理事)を選定し、理事はそれぞれの分野に責任を持つ。市長は任期6年の任命制であり、国王が市長を任命する。市長任命の際には、まず議会が好ましい人物の横顔素描(Profielschets)を作成し、それに基き州知事が数名の候補者推薦を行う。自治体議会は信任委員会を結成し、候補者選定を行う。信任委員会の報告書が内務大臣に送られ、決定されるというプロセス。このように自治体議会は視聴の権限狭隘化を含むすべからくきわめて強い権限を有する。

もっとも2002年3月から自治体行政二元化法が施行され、議員は理事団をかねることができなくなった。二元下方の元で理事団は議会に背景をもたなくなったが、これにより議会のプレゼンスがどのように変化していくか、注目される。

## フランス 三層制

36000のコミューンと96のデパートメント,22のレジョンから構成されるフランスの地方自治。ナポレオン帝政から長く中央集権が続いたが,第五共和制でミッテランが地方分権を推進した結果,ようやく行政の長が議会から選ばれるようになった(分権改革以前,県知事は国の官吏であった)。

デパートメントでは議会の議長が行政の長に(県知事ポストは依然として存在するが,権限削減された)。レジョン議会は住民が長を選出する。この場合首長の権限に対し,いかに議会の比重を高めるかが課題となる。

なお,フランスでは兼職制度が残っており,国会議員の45%は市町村長,その48%はデパートメント議員,24%はレジョン議員である。

## 第四章 議会空洞化の背景分析

### 4-1.議員の能力不足

このように,停滞して久しい議会活動だが本章ではその背景について論じてみたい。青雲の志とともに議会に飛び込んだ愛川町議会議員(神奈川県)の山中氏は,議会停滞の原因を次のように指摘する。

「議員立法の数や一般質問の数が少ないからといってすぐさま議員個人の能力に疑問を呈することはできないが,年4回の定例会で一度も一般質問に立たない議員が少なからず存在することは紛れもない事実である。決して低からぬ議員報酬と民意の代表という立場でありながら,この実態が世論に受け入れられるとは思えない。選択と集中,費用対効果などニューパブリックマネジメントの概念は,行政のみならず議会にも取り入れられるべきである。

また二元代表制において首長と議員はともに有権者の信託を受けた存在であるが,一方の議員に立法者であるという認識は薄い。議会事務局や議会図書館の脆弱さも合わさって,立法ノウハウも蓄積されておらず,議員自身も政策立案のトレーニングを受けていないのが現状である(注6)。」

### 4-2.議員を取り巻く環境

一般的に地方議会の開催は年に100日前後。それ以外の日時は自分の家業にいそしんだり,地元選挙区の集会に出席することが議員の日常。「議会や政策の勉強をするより,後援会や老人ホームで歌っていたほうが票になる」とは某宮城県会議員の言葉である。4年に1度,失職のリスクを抱える議員たちにとっては,100人いるけれど30%しか投票しない若者層より,70人であっても70%が投票する高齢者層に訴求する政策を掲げることが合理的選択といわざるをえない。語弊を恐れずに言えば,後援会や老人ホームで歌っているより,政策を立案して執行部を監視し,議会活動をアピールしたほうが落選リスクを減らすことができると議員たちに思わせる環境作りも,実のところは重要な要素なのではないだろうか。

仮に議員の政策立案が評価されず,握手や名前の連呼によって投票行動が左右されるのであるとし

たら、上記の県会議員の言には抵抗するすべがない。

官民あげて政策重視の選挙文化を育てていくための市民教育、地域文化の涵養という地道な努力以外に王道はないものと思われる。

#### 4-3. 機関委任事務(法定受託事務)と議会の権能

機関委任事務とは住民によって選ばれた知事や市町村長を国の機関とみなし、国の事務を委任し、執行させる事務制度である。国はその事務に対する一般的指揮監督権を有していたので、地方自治体に細かく関与することができた(1999年当時 561項目)。

公害、大気汚染、都市開発、公益法人認可、教員免許、文化財保護、水道、医療などほとんどの分野において、地方自治体を中央官庁の出先機関とみなしていた。その比率は都道府県において、事務の7割から8割が機関委任事務であるとさえ言われていた。議会もまた、機関委任事務の内容については干渉することができず、条例もその効力が及ばなかったため、実質的な3割自治を形成する一つの原因となっていた。

2000年の地方分権推進一括法にて廃止され、新しい地方自治の時代の象徴とも言われている。現在はその多くが自治事務へと移行したが、一部は法定受託事務として継続。しかし法定受託事務自体は、自治体の権限が及ぶ事務となっている。

#### 4-4. 地方自治法の規定

議会の停滞を生んできたさまざまな要因の最後に、旧地方自治法の規定を挙げておく。悪名高かった機関委任事務の規程にも言えることだが、旧地方自治法においてはさまざまな点で執行部優位を生み出すための文言が目立つ。また米国大統領のように予算提出権や再議権といったきわめて強い権能を、自治法は各首長にあたえている(予算は議会の議案提出権から除外されている)。

そもそも定例議会を首長が召集するというのも、形式的とはいえおかしいのではないだろうか。一定数の議員によって、臨時会は招集できるが、議会の開催はそもそも議会の自立性によってなされるべきである。議会の開催を首長が行うようでは、はじめから議会の独立性など求めようがない。

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(以下地方分権推進一括法)において、議決範囲の拡大、立法権限の強化などは盛り込まれたものの、今後はさらに議会による予算を伴う政策立案を推進したり、議員立法の簡素化なども求められる。また、何かと批判の多い「一議員一委員会制度」の撤廃が急がれる。基本的にはだいが地方自治をめぐるほう環境は整備されてきたのだが、問題はそれらを使いこなすだけの能力が地方議員にあるのか否か、というところに帰結しよう。

#### 4-5. 議会の性格についてのコンセンサスと議論

地方議会には政策立法機関としての意義付けが与えられており、今後地方分権が進むにつれてその観点からの活躍が一層期待されていることに疑いの余地はない。しかし現在の執行部優位体制のもと、実質的に議会が機能を発揮しているのは執行部の監視においてであるというのが実情であろう。自治体の政策過程において、有力な監視機関となり政策内容のチェックや実施状況の評価等を行うという従来

の機能についても触れておきたい。

例えば地方自治法改正や国からの税財源委譲、人材リクルートや議員意識の涵養といった大上段の議論を行う前提としての議会機能に関する諸説を本章の最後に提示しておく。

現在地方議会の性格については大まかに以下の3説がある。

1. 議会・行政協働立法説... 議会は日頃の執行部との交渉や議場における質疑を通じて、間接的に政策立案に関与している。また監視機能の発揮によっても政策問題に大きく関与することが可能であるが、執行部のみが条例提出を独占することはチェックアンドバランスの観点からも望ましくない。現状を鑑みれば執行部と対抗しての議員立法は不可能であるが、今後も条例提出を含めて様々な形で緊迫感のある関係を築いていく必要がある。

2. 政策条例立案積極説... 監視機関であるとともに立法機関である議会は、議員研修や事務局強化等を通じて積極的に議員立法を行うべきである。なぜなら議員は市民に一番近い立場にいるという性質上、その立法権限を放棄することは有権者に対する背信行為とすらいえるためである。現状の行政に対して圧倒的に不利な人的、経済的資源については可及的速やかな改善措置が講ぜられるべきであるとする立場。

3. 政策条例立案消極説... 地方議会が実質的に機能を発揮できるのは、議会での質疑や執行部監視という次元においてである。現状の限られた資源を有効配分するためにも議会はいたずらに議員立法に拘らず、監視や質疑を通じて地方自治の発展に寄与するべきであるとする立場(注7)。

---

#### 第四章 注釈

(6) 参考までに中野区において、議員による政策的条例は1994年を最後に一件も成立していない(提出は8件あるがいずれも特定少数会派によるものであるため、成立までには至らなかった)。

(7) 2001年 同志社大学市川喜嵩研究室の調査による。

### 第5章 改革の兆し

#### 5-1. 改革の旗手たち

改革の萌芽をいくつか紹介したい。地方自治法には、議会に関する条文が以下のように89条から138条まで49条設定されているが、すべての施策を包含できているはずはなく、言い換えればそれ以外の行間は解釈によるところが大きい。たとえば、地方議会には審議会等付属機関を置くことはできないというのが通説であ

ったが、千代田区議会が政務調査費審査会を設置したように、新たな試みが次々と生まれている。

5 - 1. では、果敢に政策立案や新解釈を生み出して活性化の範を示す地方議会の例を挙げ、改革の芽を分析していく。

#### 5-1-1.参考資料「地方自治法 第六章 議会 からの抜粋」

96 条 (議決事件)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。

1. 条例を設け、または改廃すること。
2. 予算を定めることなど 15 項目。

98 条 (検閲および検査、監査請求)当該地方公共団体の事務に関する書類を検閲し、地方公共団体の長、教育委員会その他委員の報告を請求して検査することができる。

100 条 (100 条調査権)議会は地方公共団体の事務に関する調査を行い、関係人の出頭および証言、記録の提出を請求することができる。出頭や記録の提出請求を受けた関係人が、正当な理由なくこれを拒んだときは禁固または罰金刑を科すことができる。

112 条(議員の議案提出権)普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議会に議案を提出することができる。ただし、予算についてはこの限りではない。

#### Case1 千代田区議会の改革

千代田区(42000 人)の区議会(25 名)は議会運営 IT 化に挑んでいる。議会運営の IT 化に関する小委員会ではパワーポイントを用いての説明がなされるなど(同区議会初)工夫が見られるうえ、本会議場における採決には、条例に対する各議員の賛否が一目でわかる電子投票システムが用いられている。

区議会メールマガジンの発行、政務調査費の領収書添付などは 2000 年改選後、一気に加速した。議員バッチの着用義務廃止、議員呼称を「さん付け」になど、ユニークな施策も数多い。このような改革の背景には、執行部の先進性もあるが、改革志向議員が改選を期にリーダー格になっていったことが大きいという。

#### Case2

##### 宮城県高千穂町議会の独自条例制定

疲弊する一方の山村を回復させるべく、林業の盛んな宮城県高千穂町(16000 人)は「フォレストピア木造住宅奨励補助金条例」を全会一致で可決した。町産、国産木材を八割以上使った木造住宅を新築、増築する町民を体操に固定資産税の半分を 5 年間にわたり補助していく。町議会(定数 18)は衰退する林業関係者からの要請を受け、議会事務局、主管課とともに町議会初の政策条例を制定した。中心になったのは 2 期目の議員 2 名と 11 期目の議員。執行部に条例化を迫るよりも早く、政策立案したかったという。「議員研修をきっかけに 8 年間勉強を重ね、先輩議員に話を持っていった。一番難しいのは条例の条文を作る作業。条例を作る」

ウハウがないため、議会事務局や主管課に協力を要請した」とのこと。

### Case3. 熊本県宇土市の権限拡張

熊本県宇土市(39,000人)の宇土市議会は、政治倫理や議長ポストを巡る争いからかつて、混乱の議会として有名であった。混乱が頂点を極めた98年の改選では市民の批判を追い風に定数22に対し、31人が立候補。当選は新人12(落選2)、現職9(落選6)、と元職1(落選0)という結果に。市民からの信頼を回復するため、1年生議員7人による議会活性化特別委員会を立ち上げ、次のような改善事項をまとめるにいたる。

- ・ 平成14年度に提出された改善事項とその実施時期

- 条例による議会の議決事項追加(権限拡張を意味する)ならびに、審議会参加の見直し(執行部と距離をとる) (H14年10月)

- 子供議会の開催。夜間・日曜議会の開催(H14から逐次開催)

- 議会事務局における広報、政策法務の充実強化(執行部と協議の上、H14年度実施)

- 正副議長への立候補制導入(H14年10月)など

注目すべきはこれらの改善事項に実施時期を明記し、特別委員会をマスコミに公開することにより自らの改革を土俵際に追い込んだことであろう。人口4万人足らずの市議会でも、追い詰められればかような改革ができるという好例でもあるように思う。

## 5-2. 議員の資質を問う動き

繰り返しになるが、議会が活性化しない理由を議会運営や立法法制面にだけ求めることはできない。議会を構成する地方議員の政策立案意欲、問題意識、そして政治家としての資質。これらの一つでも欠けたとき、議会の空洞化が始まる。また地方議会に対するメディアの監視継続性は弱く、広く問題が伝達されないために、地域住民は地方議会に関心を持ちにくい。選挙時を除けば有権者からの圧力はきわめて弱いといえよう。それら無関心が生み出す30-40%台の投票率。地方議会選挙では、国政選挙以上に組織票が力を発揮するのである。第二節では無気力と不適格議員を矯正し、地方政治化として議会内部から活性化していくためのさまざまな試みを見ていきたい。

### 5-2-1. 参考資料「2001年度における議員立法(年間)」

都市部では一議会平均約1.5件

町村部では99年に平均0.7件となっている。

議員提案条例の割合は平均すると3-6%であり、そのほとんどが議会内部の条例である。

## 5-3. 議員研修

当選直後は学習意欲に燃える議員たちも、当選を重ねるごとに波風を立てず職能代表として議員の座を守ることに汲々とし始める。視察の名を借りての観光旅行や、政務調査費を飲食代に当てるなど意欲と危機感の低下によって様々な問題が発生する。これらを防ぐべく当選回数や役職に合わせた研修で議員たちに刺激を

与え、政治家としての資質を向上させるための有効な施策の一つに議員研修がある。海外や国内先進議会に学び、議員資質向上を制度として担保するため、福岡県苅田町議会は「苅田町議会議員の研修に関する条例(以下、議員研修条例)」を議会自ら設置し、議会活性化に成功している。

#### 5-3-1.参考資料 「苅田町議会議員の研修に関する条例(抜粋)」

	対象者	研修の内容
新役職者研修	新役職者	議会活性化において、議長が果たす役割の重要性についての研修
新議員研修	新人	議員として必要な基礎知識を習得。議会運営の方法など
実務研修	全議員	実務(パソコン, IT)に関する研修
委員会所管研修	委員会委員	委員会所管事項に関する専門研修
課題研修	全議員	当面、議会が抱える最重要課題に関する全体研修
全員研修	全議員	県議会議長会が主催する研修会に参加
視察研修	全議員	行政、議会運営などの先進地を視察する

研修費は議員一人あたり最大で 21 万円まで。研修参加に関しては、報告書の作成とその公表が求められている。

この他にも対面型一問一答の議会形式採用や議会報の作成に民間のアイデアを取り入れるなど独自の議会活性化案により、施行 1 年間で議会傍聴者は約 4 倍になったという(熊本都市議会 2001 年度実績)

#### 5-4. 議員研修の必要性和困難性

議員になるため、また議員でありつづけるために候補者や現職は後援会を組織し、スポンサーを集め、小規模集会を開催し、政策やローカルマニフェストを作る。選挙という 4 年に一度の審判を乗り越えるため、政治家たちは精魂を傾ける。

しかし一度議員になった後も、その情熱を維持しつづけるものは少数派であるようだ。また有権者も選挙期を除けば議会に対する関心を失いがちである。本来は選挙が終わってからの任期にこそ、やるべきことは満載しているはずなのに。

多大なコストを支払って誕生する議員たちが、燃え尽きたり、無力感に苛まれることは個人の問題であるとともに、自治体にとっての損失でもある。ここに議員研修の必要性が生まれる(注 8)。

#### 5-5. 議員研修の形態

一つは苅田町のように議員当選者、新役職者に対する研修。そしてもう一つはリカレント研修とも言うべき最新の法令、解釈に対する親和度向上のための研修である。自治体官僚たちが日々条例や要綱の解釈や自治の新たな可能性を探っている間、議員たちにも不断の努力が求められるのがこれからの地方自治なのである。

本来議員や候補者個人の努力によってこれらが達成されるべきである、との批判は一部のを得ているが、現状のように著しく執行部優位な制度を議員のエンパワーメントによって均衡することはチェックアンドバランスという観点からも公益にかなう。また議会のプレゼンス向上も二元代表制の理念にそぐうものであるため、議会全体で制度として議員の質の向上に取り組む必要があると考えられる。

#### 5-5-1.参考資料「多岐にわたる議員のための能力開発プログラム リスト(例)」

- ・法令知識を始めとする議会実務
- ・政務調査費による政策立案研究
- ・行政の監視、評価実務
- ・住民意思の代表と意向反映のための研修
- ・プレゼンを含むコミュニケーションスキル
- ・IT、情報処理と統合技術
- ・選挙運動を含めたキャンペーン能力研修
- ・意見收拾のためのマーケティング実務
- ・政治倫理や自治法に関する海外比較
- ・現場でのフィールドワークや語学研修

またこれら知識や能力は、日常的に更新されつづけなければならない。最前線のビジネスマンが毎日情報収集とその更新に勤めるように、地方自治の最前線もビジネスと同じようなスピードで激変し始めるためである。これらの研修が全国一律に行われる必要はなく、基幹部分を除けば地域地域にあわせた研修があってもよいだろう。

研修を阻害する要因としては、多忙な議員たちの日程や研修予算と研修スタッフの確保、さらに研修に臨む議員たちの意識(プライオリティー)が考えられる。町村部の年配議員たちや議員職外に実業を持っている議員たちの一部は、現代の地方分権最前線に関心がなく、研修参加へのモチベーションが高まらないことも十分に考えられる。そのような議員が当選してしまうことにも問題はあのだが、その場合にも議会として粘り強く意識向上への努力を行うこと。また強制手段ではあるが研修への参加を義務付けることによって、思わぬ発見・意識の鼓舞に期待をかけるをえない。

いずれにせよこれら研修は場当たりの行われても効果は低い。1年間、4年間といった長期的スパンで議員にどのような資質を身につけてもらうのか。当該自治体の議員にはどのような資質が足りないのか。これらを俯瞰的に捉え、哲学を持って研修を断行できる組織と人材の確立が必要である。すなわち執行部の人事部が職員研修担当の職員を置くように、ネットワークマネジメントや人材育成に関する経験・知識をもった担当者の存在が不可欠であるということになる。

## 6章. 政治家養成と議員のコスト

### 6-1.政治家養成プログラム

政治家養成のためのプログラムやNPOは以下のとおり。かなりの数に上ることから、自分たちの理想の政治家を生み出そうという機運は高まっているのではないだろうか。しかしながら自分の体験からしても、当選後の政治家にどのように関わりつづけることがむずかしい。選挙期間前後を除けば、政治家の事務所はまだまだ足を踏み入れにくい場所なのである。

言い換えれば、当選後の政治活動の中で政治家をどう育てるのか。どのような経路と手段で自分たちの理想を引き続き実現してもらおうのかという、意見表明のための道筋が見えないことこそ問題なのである(注9)。

・政策空間 <http://www.policyspace.com/>

政策分析, 提言, 批評, コラム, エッセー, 情報など, 政策に関するさまざまな論点や視点を提供するニュースレター。

・マニフェスト研究会 [http://www.tkfd.or.jp/division/research/op/b\\_14.shtml](http://www.tkfd.or.jp/division/research/op/b_14.shtml)

論ではなく、実践的なマニフェスト研究を目指す。

・STATESMAN(ステイツマン) <http://www.statesman.jp/>

自分たちで発掘・審査した政治家の選挙活動を支援し、当選後の活動もフォロー・チェックすることで、信頼できる政治家をつくりだす NPO。

・NPO 法人 ドットジェイピー <http://www.dot-jp.or.jp/>

議員インターンシップを促進するため、学生と議員の仲介活動に活発に 取り組んでいる。

・議員インターンシップ I-CAS(アイカス) <http://www.i-cas.org/>

議員インターンシップの運営, 政治を身近にするための勉強会, シンポジウムの開催などを行っている。主に地方議員が対象。

・構想日本 <http://www.kosonippon.org/>

元大蔵省の加藤氏によって設立された「政策を提言し、その実現のために行動する」を目的として活動を行っている独立・非営利のシンクタンク。

・リンカーンフォーラム <http://www.touronkai.com/>

「公開討論会」を通じて政治家を選ぶというルールを日本に根づかせる実践活動とネットワーク創りを目指す。公開討論会関連の情報では右に出るものはない。

・一新塾 <http://www.isshinjuku.com/>

「行動実践型教育」を通して、時代を切り拓く主体的市民の輩出をすることを目的とする、大前研一創設の政策学校。

・松下政経塾 <http://www.mskj.or.jp/>

21 世紀理想の日本を実現するための諸理念・方策の探求と、それを推進していく人材の育成のために、松下幸之助氏が設立した人材育成塾。

・Rights <http://www.rights.or.jp/>

若者の政治参加を促進するため、選挙年齢の 18 歳への引き下げや、有権者への政治教育の充実を目指し

て活動を行っている。

## 6-2.議員のコスト

議員研修には多大なコストがかかるだろし、そもそも選挙というシステム自体が一般会計予算の2-3%にあたる莫大な予算を必要とする。果たしてこれら『民主主義のコスト』をかけるに足る議員を我々の社会は生み出せているのだろうか。

この章では地方議会の主たる構成員である地方議員一人あたりに、どの程度の議員報酬が支払われているのか、人口30万人以上の中規模都市を調査してみた。コストパフォーマンス(費用対効果)という概念は、従来行政や立法分野になじまない概念であるとされてきたが、英国ブレア政権などによるニューパブリックマネジメント(NPM)政策の成功をきっかけに、自治体を経営するという考え方が一躍脚光を浴びている。そのような今日において、市民が負担するコストに対し、議員が相応の働きをしているのかチェックする動きが広まっているのである。

ちなみに議員報酬は一般的に人口に比例するため、人口1万人足らずの町村部では報酬が月額10万円を切る自治体もある。いきおい議員は名誉職となり、不安定かつ低収入の議員職に挑戦する若者の数は減っていく。政務調査費内訳の明確化改革とともに、閉塞する地方自治体における議員報酬改革も急務といえる。

### 6-2-1.参考資料 「各基礎自治体の規模と議員報酬(2002年度参考)」

	人口	議員報酬	政務調査費
八王子市	518,074	610,000	60,000
千葉市	873,617	810,000	300,000
新潟市	513,217	685,000	150,000
金沢市	439,475	670,000	250,000
静岡市	469,735	663,000	150,000
横須賀市	434,416	662,000	102,000
葛飾区	420,104	618,000	160,000
北区	316,106	616,000	150,000
江東区	376,247	613,000	200,000
品川区	318,694	616,000	190,000
中野区	301,003	610,000	150,000
多摩市	144,292	510,000	基準額なし

政務調査費には課税されない。また、これらのほかに年4-6ヶ月の歳末手当てがある。

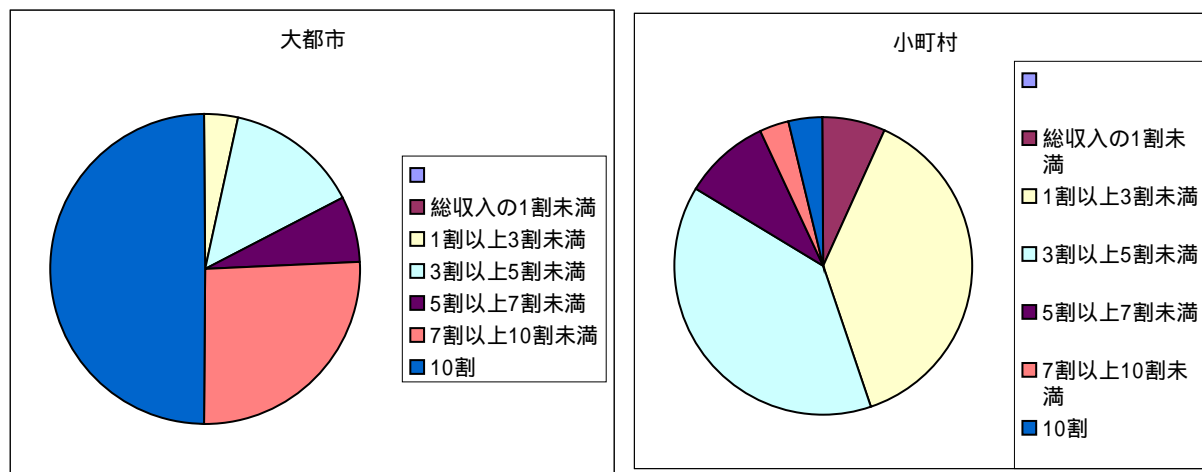
### 6-2-2.参考資料 「議員報酬が総収入に占める割合グラフ」

(2001年 市川喜嵩同志社大学助教授の調査による)

	都道府県	大都市	中都市	小都市	大規模町	小町村
人口規模		30万以上	10 - 30万	10万未満	1万以上	1万以下
総収入の1割未満	1.2		1.1			7
1割以上3割未満	3	3.5	4.3	7.3	27.1	37.2
3割以上5割未満	10.1	14	18.5	25.6	39	38.4
5割以上7割未満	14.1	7	27.2	32.9	15.3	9.3
7割以上10割未満	43.4	25.6	20.7	20.7	6.8	3.5
10割	28.3	50	28.3	13.4	10.2	3.5
N.A.					1.7	1.2
計	100	100	100	100	100	100

ちなみに国会議員の場合も、7割以上10割未満が44%。10割が40%となり、台所事情のほとんどを議員歳費に頼っていることが伺える。

### 6-2-3.参考資料 「大規模都市と小規模町村議員の収入バランス」



大規模都市とは30万人以上の都市、小町村とは1万人以下の町村を指す。

極端すぎる比較との指摘があるかとおもうが、建前上もまた実質上も両者ともに地方議員である。このグラフは町村議員が実質的に副業なしには生活できないことを示しており、町村部において議員職は、戦前のように名誉職的な位置付けが残っていることを表しているといえるだろう。

また議員報酬の問題を語るさいに重要なことは、議員の報酬をどのように位置付けるかということである。

議員を素人の住民集団と捉えるのか、それとも専門家集団を常勤的に拘束すると捉えるのかによって、報酬への批判も変わってくると思われる。

加えて、地方議員は自治体の大小にかかわらず議会開催時以外も、ほぼフルタイムに近く働いている場合が多い。また政治活動とプライベートの線引きも難しく、なにを持って議員報酬と考えるのかについてのコンセンサスがあるとはまだいえないのが現状である。

---

## 第六章 注釈

(8) 2001年 同志社大学市川喜嵩研究室の調査による

(9) 政策メディアseiron [www.seiron.org](http://www.seiron.org) より

## 第七章 改善策の提案

地域主権時代に先駆け、今回見てきたような地方議会改革の波を広げていくには以下のような施策が考えられる。なお、これらはいずれも法改正を必要としないレベルの改善策であることに留意されたい。

### 7-1.議会としての広報戦略

議員個人個人の後援会誌やホームページ戦略ではなく、議会としての広報戦略の必要性を挙げたい。周知のように広報とはPublic Relationsの略であり、その意味でも公の機関である議会にPR戦略がないこと自体問われるべきであったとすら言えよう。また昨今は執行部側が広報公聴スタッフを増強したり、コンビニエンスストアでの広報配布を行ってきたが、一方の議会側にそのような姿勢や努力はほとんど見られなかった(予算や人員規模の問題はあるにせよ、怠惰の言い訳にはならない)。

今日の地方議会不要論は、そもそも地方議会の活動が市民に認知されていないことが原因の一つである。認知されないものに必要性を感じる道理がない。議員個人というレベルではなく、議会全体というレベルで市民にその活動を認知してもらい、真剣にその双方向性の担保を考えることなしに地方議会と市民の関係改善は困難であろう。

議会の主な広報メディア

ホームページ

議会たより

ケーブルテレビ中継・インターネット中継

パンフレット

議会と市民との意見交換会など

たとえばホームページ一つとっても、インターフェイスの改善や構造の簡素化。双方向性を確保するための書き込み可能型掲示板(Bulletin Board System。以下 BBS)を設置したり、積極的にリンク集を整えるなどの努力がほとんど見られない。自治体職員でプログラムを組める人材がないことに加え、技術者やシステム会社への制作外注が非常に高価につくため滞っているものと思われるが、若者層の投票率向上という観点からホームページの整備に更なる注力が求められる。

また開かれた議会と議会活性化を図る目安のひとつが、議会傍聴を通じた市民参加である(注 10)。委員会や本会議を平日の午後に行っている現状においては、どうやっても一般社会人の傍聴は困難である。休日議会の開催、夜間議会の開催など議会の側から歩み寄ることが住民代表性の理念からも必要であろう。それらに加え、インターネット中継やケーブルテレビを導入して閉ざされた議会に風穴を開けるといった試みが期待される。また傍聴者に対し、議員と同程度の資料を配布するという至極あたりまえのことができていない議会がいくつ多いか。これら広義の広報戦略が議会の側から、主権者たる市民に対して歩み寄る最も端的な第一歩といえる。

## 7-2. 議員定数削減と立候補促進政策

議会定数はその上限が自治法によって定められているものの、定員を減らすことには何の制限もない。議員の数が多すぎると一人一人の権限が薄まり、立法者としての自覚が乏しい議員を議会に送り込むことになる。ひいてはこれら守旧派の数の論理のまゝに議会改革は一向に進まないまま市民意識との乖離だけが進行しかねない。定数削減は直接経費の削減にもつながり、節約した経費を利用して議会事務局の強化や政策秘書スタッフ制度の設立にも可能性をもたらす。

また若年層の立候補促進も、議会に注目を集め新しい風を吹かせる特效薬のひとつではないか。参考までに立候補までの流れを簡単に記しておく。

ある参議院議員の言だが「語弊を恐れずにいえば(向き不向きもあるが)大企業やアナウンサーの選抜試験に受かるより、議員になるほうがよほど容易である。」

参考までに現役大学生議員は

厚木市議会 佐藤和一(33) 慶応大学 総合政策学部 4 年

大和市議会 菅原直敏(25) 上智大学 法学部

沖縄市議会 新垣新 (26) 沖縄大学 法経学部夜間部 1 年など、若干名を数える。

ちなみに全国の議員の平均年齢は 57.5 歳。30 歳未満の議員は全体の 0.1% である。

## 7-3. 議員評価制度

議会をチェックする第三者機関の設立。議決機関であると同時に、行政を監視している議会だがその地方議会へのマスコミ、市民側からのチェックはほとんど有名無実化している。そして監視されない権力が腐敗することは、アクトンの言葉を借りるまでもなく明らかであろう。その意味で、市民や有権者による外部評価の仕組み作りは、議会に緊迫感をもたらすであろう。すでに首長ら執行部は外部評価制度を本格的に導入し始めており(中野区 2003 年)、両者に健全な緊迫関係をもたらすためにも相互評価に加え、外部評価制度の導入が急がれる。

#### 7-4. 議長職の権限強化

執行部と並んで地方自治の両輪を受け持つ議会だが、その代表たる議長職は半ば名誉職と化している。会派ごとの持ち回りや年長議員功労ポストというこれまでのあり方を廃し、議長の権限を強化する。執行部と対抗しうる強い議長の誕生によって、責任とリーダーシップを持った議会改革が可能になるだろう。議長への立候補を白日の下で行うこともひとつの例であろう。議員選挙とは別に、議長選挙を行うことにより、議長には首長に匹敵するような議会代表権を名実ともに与えられる(宇土市議会 2002 年)。

議決機関を代表する存在とするためにも議長任期の延長(現在は慣習的に 1 - 2 年で交代しているが、4 年任期の法定化や同ポストを、首長・助役・監査役とならぶ特別職として位置付け、ステイタスを向上させるなど議長職権能の充実が試みられるべきである。

- ・ 現在の議長の職責として

議場の秩序保持権(議員の発言整理, 議事日程や定例会延長などを決める)

議事整理権(審議日程と議事を決める)

事務統理権(議会議務局を指揮監督, 議会改革の先頭にたつ)

委員会出席権, 議会代表権などがある。

#### 7-5. 議会の監視機能の強化

議会の監視機能, 政策立案機能強化のために以下の施策を提言したい。

ア) 公聴会など議会として市民と触れ合う機会を増やす。特定団体, 特定の市民と議会を離れた「個人としての議員」がわずかに触れ合っているのが現状であるとするならば, 地方自治法にも記載のある公聴会など, もっと積極的に「議会」として市民の声を吸い上げる姿勢の重要性を指摘したい。また, 議会にも市民委員会, 審議会など答申機関を設けることによって議会がシンクタンクを抱えることが可能になる。

イ) 議員の服装規定や「陳情」という用語など, オールドファッションで敷居ばかり高い会議規則を変更する。会議規則の制定は地方自治法に規定されているが, 内容に関する記載はない。議会活性化のため, という視点から全国統一ではなくその自治体, 自治体にあった会議規則を作っていくべきである。

ウ) 議会の中に, もっと市民の参画要素を盛り込む。たとえば八王子市議会は各定例会の初日に議場コンサートを開催し, 市民との距離を縮めている。また一般質問などにしても資料配布はもとよりパワーポイント, OHC などビジュアル設備を取り込み, 市民にわかりやすい議事運営をこころがける。

エ) 議会の進行についても対面形式, 一問一答など一般質問形式の改善を行う。現在ではほとんどの議会において議員は同輩である議員団に向かって質疑演説を行い, 執行部は議員の背後に陣取っている。まとめて質問をし続けるため, 執行部が最初の質問に答え始めるころにはすっかり質問の切れ味がなくなっている。一問一答, そして再質問。きわめて明快な形でよいのではないか。

オ) 議会事務局スタッフの独自採用。執行部と議会事務局の人材交流は結局のところ、議会事務局職員  
の能力発揮を阻害し、監視機関である議会とそれを助ける議会事務局の独立した立場を台無しにしてい  
る。やはり議会自身がプロパーの職員を採用し、政策立案や議会運営の専門家を育成していく必要があ  
る。財政的な問題があるのであれば、民間人、学者を時間を区切って雇用してもよいであろうし、近隣に大  
学があればインターンシップ制度を導入することも政治教育という意味においても有効であるに違いな  
い。

---

## 第六章 注釈

注 10... 市民主権という観点から言えば、以下の引用にある市川市の実験は興味深い。「千葉県市川市  
は 2005 年度をめぐりに、個人市民税の 1% 分の使い道を納税者本人が決められる制度を導入する。特定  
非営利活動法人(NPO 法人)などから活動計画を募り、納税者に支援したい団体を選んでもらう。税や市  
民活動に対する意識を高めてもらう狙い。税の使途を納税者が決める制度は長野県や東京都足立区も  
実施を検討しているが、実現すれば全国で初めてという。市川市が始めるのは「市民活動支援制度」。市  
の計画によると、まず市内に活動拠点を持つ NPO 法人やボランティア団体などから活動計画を募集。学  
識経験者などで構成する審査会が「支援にふさわしい」と判断した団体について、名称や計画を市民に  
公表する。新制度の適用を希望する納税者は、計画を見比べて「税を使わせたい」団体を選択。納税通  
知書のコピーとともに、選んだ団体名を書いた紙を提出する。市は申告に基づき、個人市民税の 1% 相  
当額を補助金として各団体に配分する仕組み。(毎日新聞 2004 年)。

## 7 章 改革提案の法的側面

### 7 - 1 . 地方自治法

最終章では各法律の条文に踏み込み、私なりの改善提案につなげたい。最初に地方自治法における条  
文文言と法的束縛について記述する。

#### 7-1-1 . 予算執行調査権

96 条 議決事件(詳細については割愛)

97 条の 2 項 「議会は、予算について増額してこれを議決することを妨げない。ただし、普通地方公共団  
体の長の予算の提出の権限を侵すことはできない。」

112 条 議員の議案提出権 「普通地方公共団体の議会の議員は、議会の議決すべき事件につき、議  
会に議案を提出することができる。ただし、予算についてはこの限りでない。」

これらの条文が繰り返して述べていることは、議会は予算提出を行えないということであり、それゆえ予

算提出権は人事権と並ぶ首長独特の政治的権能とされている。ここに首長・執行部優位になってしまう現体制の根源がある。施策の財源的裏づけといえるものが予算である。その予算を伴う政策を執行部のみが提出できるという状況下で、議員側はどのような政策立案が行えるだろうか。およそ社会的影響力の大きな政策で、予算措置を伴わないものは数えるほどであるからだ(注11)。

もっとも上記文言は予算という形での提出こそ認めていないが、執行部に対して何の拘束力も持たない参考資料としての予算作りまで禁止しているわけではないと解することが可能である。埼玉県志木市などで実験的に行われているように、ボランティア市民から構成される市民委員会が参考資料として一般会計予算原案を提示。執行部は同予算案への尊重義務も拘束力もないものの、実質的には執行部財務部の考え方にある程度の影響力を及ぼすことが予見される(志木市は実験的に同市議会にも同様の予算編成を呼びかけており、この動きには今後とも注意すべきであろう)。このように予算編成はともかく、予算を伴う政策立案の余地を議会に作り出すことが、議会エンパワーメントの第一歩であろう。

### 7-1-2. 議案提出権

112の2項 議員の議案提出権 前項の規定により議案を提出するにあたっては、議員の定数の12分の1以上のものの賛成がなければならない。

12分の1まで緩和された議案提出条件だが、定数24議席の議会で2人以上、36議席で3人以上の賛成が必要となる。個人単位での議案提出が法案の乱発を招くという危惧から設けられている同条文ではあるが、少数意見の反映という観点から、また議会の活性化と政策立案能力の向上という点からも更なる緩和を再検討すべきである。

### 7-1-3. 議員定数と政策スタッフ増強

第91条 市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。

(改正)平11法0872 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。

1. 人口2,000未満の町村 12人
2. 人口2,000以上5,000未満の町村 14人
3. 人口5,000以上10,000未満の町村 18人
4. 人口1万以上2万未満の町村 22人
5. 人口5万未満の市及び人口2万以上の町村 26人
6. 人口5万以上10万未満の市 30人
7. 人口10万以上20万未満の市 34人
8. 人口20万以上30万未満の市 38人
9. 人口30万以上50万未満の市 46人
10. 人口50万以上90万未満の市 56人
11. 人口90万以上の市 人口50万を超える数が40万を増すごとに8人を56人に加えた数(その数が

96 人を超える場合にあっては、96 人)

議員定数の削減はいつの時代もコントラバーシャルなテーマであった。議員定数を削ることは時に少数意見の抑圧を意味していると批判されうるし、また多すぎる議員は経費面・議員一人一人の責任と決定権を希釈しているとの指摘を受ける。しかしながら、本稿ではあえて議員定数の削減を打ち出した

い。

その理由として第一に予算的制約。30 万人程度の自治体において、議員一人を養うのに自治体が負担する金額は額面だけ見ても 1 千万円以上。くわえて議会定例会に備えるための職員人件費、幹部職員のフィジカルプレゼンスが生み出す膨大な経費の浪費など枚挙に暇がない。これら財政的観点に加え、削減して生まれた財源を使って議会プロパーの政策スタッフを新たに雇用してみてもどうか。きわめて重要な議会事務局職員までもが、執行部からの出向スタッフであるという対立機関としては矛盾した現状を改善するためにも、一考に値しよう。

補筆...定数削減ではなく、報酬削減によってプロパー職員や政策立案担当職を設けるという選択肢も大いに検討がなされてよいだろう。報酬削減によって政治活動に支障をきたすというのであれば、その分こそ政務調査費の増額と利用法の多様化によってカバーされるべきであるという議論は拝聴に値するであろう(政務調査費の増額に対する意見討論 多摩市議会岩永ひさか)。

#### 7-1-4. 常任委員会と通年議会

109 条 2 「議員はそれぞれ一箇の常任委員となるものとし、常任委員は会期のはじめに議会において選任し、条例に特別の定めがある場合を除くほか、議員の任期中在任する。」

102 条 2 「定例会は毎年四回以内において条例で定める回数これを召集しなければならない。」

102 条の 3 「臨時会は必要がある場合においてその事件に限りこれを召集する。」

102 条の 6 「通地方公共団体の議会の会期およびその延長ならびにその開閉に関する事項は、議会がこれを定める。」

一般的な地方議会において通常の案件は、総務、厚生などさまざまな常任委員会において処理されていく(委員会主義)。しかしながら 109 条の 2 項において一議員一委員会の原則がとられているため、議員は 4 年間の任期中ひとつの委員会にしか所属できない。地方議員は特定分野の専門家たることも必要であるが、同時に地域住民の要望を幅広く処理する地域政治家としての顔も持ち合わせることから、この原則も時代にあった形に変更していくべきであろう。また定例会の会期であるが、定例会自体は年に四回までしか開催できないものの国会法と異なり(注 12)その会期日数について地方自治法は触れていない。平均すると合計しても 3-4 ヶ月に満たない定例会の日数。ほぼ通年化している国会と比べ、地方議会のプレゼンスや役割の低下にその短すぎる会期が一役買っていることに疑いの余地はなく、また法改正も必要としない点から、予算を審議する第一定例会のみならずその他定例会についても十分な審議日程の確保や、夜間開催など思い切った議会側のアクションが必要である。

### 7-1-5. 開かれた議会へ

124 条 「普通地方公共団体の議会に請願しようとするものは、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。」

成立時の時代背景に起因すると思われるものの、地方自治法には「請願」「陳情」といった古式めいた文言がしばしば目に付く。そしてこれらは言葉だけの問題にとどまらない。名は態を表すとの諺があるが、市民が議会に「請願」をし、「陳情」を行うという図式は市民の支持を活動基盤とする現代の議会の構造になじまない。まして請願をする際には議員の紹介が必要である、といったような完全にアナクロニズムの文言が現代の地方自治法の本質になじむものであるのか、きわめて疑問であるといわざるを得ない。

## 7-2. 公職選挙法

続いて公職選挙法の各文言に言及する前に、日本において政治参加の敷居が高く、またそのイメージが決して芳しいものでないことの理由を分析してみたい。

### 7-2-1. 政治参加と有効感の醸成

まずソフト面では献金・ボランティアの文化が未成熟であることに加え、手ごろな政治参加の雰囲気がない。実際問題政治参加による政治参加による有効感・達成感が薄いといった諸要素が挙げられる。学級会、生徒会といった初等中等教育の現場において民主主義モデルの有効性と達成感を実感することなく社会に出た場合、投票や政治参加に有効感を持たないとしても不思議ではあるまい。これらの醸成には時間がかかる上に、適切な民主主義の決定過程を教育できる教員の養成も同時並行で行っていく必要がある。

### 7-2-2. 投票所の開閉時間

公職選挙法第 40 条 投票所は、午前7時に開き、午後8時に閉じる。ただし、市町村の選挙管理委員会は、選挙人の投票の便宜のため必要があると認められる特別の事情のある場合又は選挙人の投票に支障を来さないと認められる特別の事情のある場合に限り、投票所を開く時刻を2時間以内の範囲内において繰り上げ若しくは繰り下げ、又は投票所を閉じる時刻を4時間以内の範囲内において繰り上げることができる。

第 65 条 開票は、すべての投票箱の送致を受けた日又はその翌日に行う。

投票率の低下が毎回のようには世間を賑わわせるが、そもそも投票所の開閉時間にかかわるこれらの条文を改正することで投票率の向上はかなりの部分担保されるのではないだろうか。そもそも即日開票である必要があるのか。投票日は一日だけでなくはならないのか、といった選挙や投票に関する根本的な制度論にも、踏み込んでみる必要があるだろう。

### 7-2-3. 立候補のための公務員の退職

第 90 条 前条の規定により公職の候補者となることができない公務員が、第 86 条第 1 項から第 3 項まで若しくは第 8 項、第 88 条の 2 第 1 項若しくは第 9 項、第 86 条の 3 第 1 項若しくは同条第 2 項において準用する第 86 条の 2 第 9 項前段又は第 86 条の 4 第 1 項、第 2 項、第 5 項、第 6 項新しくは第 8 項の規定による届出により公職の候補者となつたときは、当該公務員の退職に関する法令の規定にかかわらず、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなす。

その地位を利用した一切の選挙運動を禁止されている公務員だが、政界への人材リクルート面とという面から官庁に期待する部分は少なからずある。しかしてそこに立ちほだかるのが 90 条、立候補のための公務員の退職条項である。いうまでもなく公務員の地位を利用した政治的活動や、その地位を維持したままでの立候補が生むであろう害悪は、現行法体系の中からもまた改革思案の中でも許容されない。しかしながら、すべての地位をなげうたないと立候補できないという極端なまでの二元論は果たして公務員に対し厳格に過ぎはしないだろうか。個人的にも、優秀な官庁職員が家族の反対を押し切り、身分保障を捨てて立候補する現場に何度も出会ってきた。しかしそのような背水の陣での出馬は、生活の基盤を失うことになる落選を過度に恐れることになりがちである。そのため思い切った政策を掲げることにためらったり勝負ところで体がすくんでしまうというような負の副作用を生み出すことのほうが多い。同レベルでの比較は困難であることを承知で述べれば、すぐさま復職が可能である民間人と比べて引き受けるリスクは比較にならない。このような理由から民間企業でも取り入れられるべきである制度のひとつが、出馬のための休職ならびに一時的に職を離れて議会や官庁で働くことができるというようなオプションであると考ええる。

### 7-2-4. 未成年者の選挙運動の禁止

第 137 条の 2 「年齢満 20 年未満の者は、選挙運動をすることができない。何人も、年齢満 20 年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。但し、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない。」

20 歳を成年とする現行憲法についての言及は控えるが、果たして青少年の政治参加や選挙運動への参画はどのような理由から禁止されているのだろうか。若いうちから民主主義の根本である選挙や議会制度を体で学ぶことを、137 条の 2 項は厳しく制限している。選挙とはあらゆる意味で候補者やスタッフの精神性、人間性が問われる場であり、民主主義の成熟度が試される機会である。そのようなチャンスで「未成年であるから」との理由で制限する本条文にまず疑問を呈しておく。

つづけて憲法論になるが、20 歳で統一されている選挙権。だが一方の被選挙権が 25 歳(衆議院議員、市町村長、地方公共団体議員)、30 歳(参議院議員、都道府県知事)であることの合理的説明はなされるのだろうか。選挙制度を規定する際に何らかの基準が必要である、ということが年齢規定の唯一の理由であるならば各国がそうであるように成人年齢、また被選挙権についても憲法論にまで踏み込んだ考察

があつてしかるべきであるとする(注13)。

---

## 第七章 注釈

注11 ポイ捨て禁止条例(千代田区)などが挙げられる。

注12 国会法 第十条

常会の会期は、百五十日間とする。但し、会期中に議員の任期が満限に達する場合には、その満限の日をもつて、会期は終了するものとする。

注13 そもそも国政選挙と地方自治体の選挙は、議会制度や規模、役割など大きく異なる。その両者を同一の法体系で規定することがそもそも無理であるとの考え方もある(遠藤 2004)。

## さいごに

本論文を通じて地方議会にまつわるさまざまな問題を、ハード・ソフトそして法的側面から見てきた。存在感の欠如に苦しむ地方議会と自治体議員。圧倒的に優位な執行部との関係性の中で彼ら・彼女らを縛る法的制約と、それに甘んじる多くの議員たちの姿。改革の動きや合併の間でさまざまな葛藤や努力の形に触れてきたが、それらを経て明確になったのは議会と住民との距離が広がるのに反比例して住民と執行部の距離が急速に近づいているということ。そして住民投票や市民委員会といった直接民主主義的ツールが時代の喝采を浴び始めているということである。市民感覚からすると、ともすればその存在意義自体も問われかねないというのが現代であるが、そのような危機感が今の地方議会にあるだろうか。

執行部に対する監視機関としての地方議会か、一歩進んで政策立案機関としての地方議会かといった論争に蓋をしてきた機関委任事務や通達行政は2000年の地方分権推進一括法案を期に、表面上は消えてなくなった。停滞していることへのエクスキューズがなくなったにもかかわらず、依然ぬるま湯に浸っているのが現状の地方議会の姿であり、議会は既得権益や公職選挙法といった高い参入障壁に守られた箱庭にすぎなくなってきている。地方自治法や公職選挙法といった上層法体系に挑戦する議会が皆無であることにくわえ、若者たちの間で地方議会を構成する議員への興味が薄れつつも、それを証明しているといえる。

では地方議会など不要であるかといえば、その活性化もまた強く時代の要請を受けているのである。地方自治は民主主義の学校、という私の好きなこの一節は国会や国際政治の場面のみを想定しているのではない。すべからく我々の社会の根底にながれる正義感や健全なる懐疑といった民主主義を支えるエレメントもまた、地方自治によって育まれている。その一方の担い手である地方議会が、従来のフォロワー的ポジションを再構築しながら新しい時代における自分の立ち位置を認識し、分権時代の議会役割を積

極的に掴み取っていく論理武装と心構えが、この瞬間に求められているのではないだろうか。

従来既存の地方自治論を踏まえた上で、これからの地方政治の可能性と潜在性に強く期待し、本稿を終えるものとする。

---

【 参考文献 】

中野区編「教育委員 準公選の記録」総合労働研究所

寄本勝美「政策の形成と市民」有斐閣

文部省「あたらしい憲法のはなし」

ルソー「民約論」「社会契約論」

中島正郎『最新会議規則・委員会条例・傍聴規則逐条解説』

井下田猛「現代地方議会論」内田老鶴圃

宮沢昭夫「開かれた地方議会論」家伝社

住民参加有識者会議「地方議会と住民参加」(財)社会経済生産性本部

秋葉賢也「地方議会における議員立法」文芸社

新島洋ほか「戦う首長」教育資料出版会

「ガバナンス」7 3月号 ぎょうせい

佐々木信雄「都庁」岩波新書

吉野孝ほか「誰が政治家になるのか」

五十嵐佳子、小石川百合「あなたもなれる市会議員」バジリコ株式会社

高橋歩、佐藤大吾「オモシロキトモナキセヲオモシロク」サンクチュアリ出版

自由民主党「地方選挙実践の手引き」

多摩市議会一般会計予算

ローカルガバメントオンブズマン <http://www.lgo.org.uk/>

Department of Local Government Studies) Kiljunen, Pentti (University of Tampere. Department of Local Government Studies)

Index To Current Urban Documents: A Guide To Localgovernment Publications (Greenwood Pub Group (2004/4/28)

Making Community Participation Meaningful: A Handbook For Development And Assessment Frances Heywood、Marilyn Taylor、Pete Wilde、Mandy Wilson (Policy Pr; Spiral版 (2004/7/21)