

地方議会制度改革の現状と課題

小 林 良 彰

地方議会制度改革の必要性

「自治の原則」「均衡の原則」

地方分権一括法施行以降の地方議会

地方議員意識

地方議会制度改革

地方議会制度改革に対する議員意識

地方議会制度改革の進捗状況と課題

地方議会制度改革の必要性

日本の地方自治は、明治期に始まり、紆余曲折を経て今日に至っている。まず、明治二一年に市制町村制が公布され、その後、明治二三年には府県制が公布された。この内、前者の市制町村制においては、特定の納税者による制限選挙で選出された地方議員が首長の選出に関わるものであった。このため、現行の普通選挙や首長の直

接公選とは大きく異なるものの、それでも住民の代表として位置づけられていた。

しかし、後者の府県制においては、国の行政機関としてではなく地方公共団体として府県が規定されたものの、府県知事は官選であった。このため、府県内の郡会や市会における複選制選挙で選出された府県議会議員とは自ずと立場を異にする制度設計になっていた。つまり、住民意思を代表する議会が暴走しないように、議会活動に枠をはめるための様々な歯止めが制度的に作られていたと言わざるを得ない。

そして、第二次世界大戦後、知事も議会も共に住民による直接投票で選出されるようになり、議会に決定機能と首長の監視機能が付与され、二元代表制となった。その理念は、住民が議会と首長を選ぶ。選ばれた議員が条例を発議する立法権を持ち、議会が決める。また、首長が、決められたことを執行する行政権をもつ。そして、議会が決めた事項を首長が執行しているかどうか監視する監視権を議会がもつ。このことにより、権力の均衡と抑制をはかるものであった。

しかし、その理念とは別に、昭和二六年改正後の地方自治法においても、それまで議員と同じ名誉職員となっていた名誉市町村長は常勤職となる反面、議員については未だに常勤職として位置づけられていない。特に、都道府県においては、前述の通り、その前身が国の出先機関として始まったために、今日に至るまでその意識が残存し、住民代表である議会に対して首長が優位な立場に立とうとする傾向が否めない。換言すれば、アメリカ型の権限や役割を明確に分ける二元代表制とは異なり、戦前からの中央集権を引きずる独特の日本型二元代表制を形作っているといえよう。

「自治の原則」「均衡の原則」

こうした日本型二元代表制が生まれた背景には、元々、日本における地方自治の理念が明確になっていなかったことがあげられる。言うまでもなく、「地方自治」は元来日本語ではなく、Local Self-Governmentという英語を訳したものであり、自分たちで自分たちを統治する「自己統治」を意味するものであった。事実、アメリカでは日本のような地方交付税制度（自治体間で行われる財政調整制度）はなく、義務教育をはじめさまざまな地方自治体による行政サービスは日本に比べて地元負担の色彩が強い。また、日本では中央政府が地方税に関して標準税率を定め、自治体側には決定権がほとんどないが、アメリカでは消費税率などは州によって異なり、独自に税金を課すことも日本よりも遙かに自治体の裁量に任せられている。そのため、税負担が重くても行政サービスが良い自治体もあれば、その逆の自治体もある。つまり、米国では「自分たちがどういう自治体にするかを自分たちで決めることができる」という自己統治を体現する仕組みになっている。

しかし、日本ではこうした「自治の原則」だけが地方自治の理念として認められているわけではない。もう一つの理念として「均衡の原則」があり、国民はどこに住住しようとも、同一水準の税負担で同一水準の行政サービスを享受できるようにしようというものである。これら自治の原則と均衡の原則はどちらも立派な考え方であるが、よくみれば分かるとおり、両者の間に矛盾が生じることがある。つまり、自治の原則に従えば、当然自治体が独自性を発揮することが期待されるが、均衡の原則に従えば、そうした独自性は否定され、画一性、均質性が重視されることになる。

このため戦後の日本で二元代表制が制度として整えられながら、都道府県の仕事の大半や市町村の仕事の少なからぬ部分を占めてきた機関委任事務については法律の定めがない限り自治体で条例を作ることができなかった。

このため機関委任事務については、所管大臣の指揮監督の下で知事が執行し、知事の指揮監督の下で市町村長が執行する一方で、地方議会は口を挟む機会を閉ざされてきた。その意味では、日本において二元代表制が理念として描く姿と現実の間には大きな乖離が存在していたといえる。

地方分権一括法施行以降の地方議会

それでは、機関委任事務が廃止された第一次地方分権一括法施行以降、二元代表制が本来の理念に立ち返ったのであろうか。ここで、第一次地方分権一括法施行について振り返ってみると、当時、多くのマスメディアが誤った評価をしていたのではないだろうか。何故なら、機関委任事務が廃止されて一部は自治事務になったものの法定事務として残った事務もあったことから、「第一次地方分権は大した分権ではない」と批判したマスメディアが多かった。しかし、この分権で一番重要であったのは、実は法令解釈権の移行であり、従来では地方自治法に「やって良い」と書いてあること以外はやることが難しかったのが、第一次地方分権施行以降は、「やってはいけない」と書いていないことはできる可能性が出てきたことになる。もっともわかりやすい例は、阪神大震災の時に、倒れて崩壊した家を建て直す資金を自治体が補助することができなかった。つまり、個人の家のような私有財産に税金を投入することは、地方自治法に「やって良い」と書いてなかったわけである。ところが、同じことが鳥取県米子沖で地震が起きた時には、当時の片山善博知事が山奥の村で倒壊した家の復旧に補助しようとした際に、国とは大激論になったが、最終的にはできたわけである。問題は、このことに気付いた知事と気付かなかった知事がいたことである。

さらに最近では、改革派知事による監視権の取り込みということも始まっている。例えば、知事が何か政策を

新しく作って提案する際に、従来であればまず議会とやり取りをしていたが、インターネットを利用して直接、県のホームページに掲載して県民からパブリックコメントを求めるようになってきている。つまり、知事が県のホームページで「こういうことをやろうと思うが、県民の皆さん、意見を下さい」と呼びかけると、数百件の意見が県民から届くことになる。そうして首長と住民の直接のパイプができ、「改革をする首長」のイメージが出てくることになる。

その一方で、議会の方は、地方分権一括法施行以後、どう変わってきたかといえば、静岡県議会ではモニター方式を採用し、傍聴者が多い場合に別室でモニターによる傍聴ができるようにしている。また、三重県などでは対面型議場にして、一問一答とまではいかないにしても二問二答、三問三答ぐらいで型通りではない質疑応答を行おうとしている。この他、宮城県議会や鳥取県議会などでも様々な改革の試みが行われてきた。

しかし、そうした努力にもかかわらず、議会全体として議員発議条例数が大きく伸びたとは言えず、「地方自治を担うのは知事」という認識が住民の間に広がっていったことは否めない。特に、前述の通り、首長が住民に対して直接、パブリックコメントを求めるようになると、住民も「議会を通して間接的に自治体に働きかけるよりも、首長に直接、訴えた方が良い」と考えるようになる。また地方議員の中には、「自分たちの仕事は条例を作るのではなく、住民の意向を首長や職員に伝えて調整することにある」と思う者が出てくることになる。こうして本来の二元代表制とは異質の「日本型二元代表制」が、第一次地方分権一括法施行以降も継続することになる。

ここで、本来であれば議会に属する議員が行うべき発議条例について最近の例をみると、全国に都道府県議会議員が全部で二、八六八人いて、年間発議条例は一四〇件程度にとどまっている。つまり、一都道府県当たり、年間平均でわずか三件しかないのが実情である。しかも、その多くは定数条例や報酬条例であり、政策条例は一

四件程度しかない。これに対して、知事による発議条例は年間三、二三五で、一都道府県あたり七〇件近くある。また、予算などを含めると、知事提案は年間八、九〇六件にのぼり、住民から「地方自治の主役は知事」とみられても仕方がないことになる。

地方議員意識

それでは、こうした状況を改善して議員発議条例を増加させるためには、どうしたら良いのであろうか。そこで、全国の知事、都道府県議会議員、部長および部長職以上の職員の全員を対象とした意識調査を行った⁽¹⁾。その結果をみてみることにしたい。

まず、第一次地方分権一括法施行以降、政策立案で誰が影響主体なのかについてみると、知事の回答の内、第一の影響主体として「首長のリーダーシップ」が七一・四%、「市民運動や一般住民の世論」が二五・〇%で、「議会・議員のリーダーシップ」は皆無であった。これに対して議員の回答をみると、「首長のリーダーシップ」が七八・六%で「国の影響力」が一・二・五%でこれに続き、「議会・議員のリーダーシップ」は一・七%しかない。つまり、議員自ら自分たちが地方自治体における影響主体の中心になっていないことを認めているわけである。同じことを政策領域別に聞いてみても、経済問題でも文教でも福祉でも、議員は「首長のリーダーシップ」が政策立案の中心にあると認識していることがわかる。

さらに、地方分権一括法施行以降、どのような変化が起きているのかを尋ねてみると、首長では「権限や事務量の割には財源がないため、特に変化はない」という回答は二四・一%しかなく、多くの知事が変化が起きていることを認識しているのに対して、議員の六二・八%が同じ質問に対して「特に変化はない」と回答している。

二元代表制の当事者間で、地方分権一括法施行以降の変化について意識が大きく異なっていることが明らかになったわけである。

そこで議員がどのような役割意識をもっているのかを探ってみることにしたい。まず、議員が誰を対象に活動しているのかをみると、「選挙区」が四九・四%でもっとも多く、「自治体全体」が四四・六%、「政党（会派を含む）」が六・〇%となっている。そうした回答が分かれる要因を分析してみると、議員の選ばれ方の違いが原因となっているようである。つまり、小選挙区から選出されている議員では七割近くが「選挙区」と答える一方で、定数二以上の中選挙区から選出されている議員では「自治体全体」という回答が多くなっている。また、NPC (New Political Culture²、新しい政治文化) という意識を持つ議員ほど「自治体全体」のために活動をしているようである。

次に、議員が「できるだけ住民の要求に気を配り、それを実現していくことを重視する」代理型であるか、それとも「住民の利益に関する自己の判断にはある程度自信があるため、それに基づいて行動する」信託型であるかのどちらの代表スタイルで活動しているのかをみてみることにしたい。すると、「代理型」を自覚している議員が二一・二%、「準代理型」が三一・六%で、両者を併せると五二・八%が代理タイプとなる。一方、「信託型」を自覚する議員は一七・〇%で「準信託型」が三〇・二%で、併せて四七・二%が信託タイプとなっている。ここで、二つの代表タイプを弁別する要因を分析してみると、意外に都市部選出の議員に信託タイプが多く、地方選出の議員に代理タイプが多い。またNPCの意識が強い議員ほど、代理タイプの代表スタイルをもっていることがわかる。

さて、言うまでもなく、議員であれば住民の選好を集約して政策条例を発議することや審議決定することが本来の仕事であるが、現実には、立案するのではなく支持者の意向を執行部や部局に伝える調整も自分の役割意識

として認識している者も少なくない。そこで「議員として何をすることが自分の仕事であると認識をしているか」を尋ねてみると、「政策の審議決定」が三二・三％でもっとも多く、「住民のための世話役、相談役」が二五・一％で続き、「政策を立案する」は一四・一％に留まり、「行政執行を監視・批判する」も一一・七％である。ここで、どういう要因が自分の役割意識を決めているかを分析してみると、当選回数が多く、小選挙区からではなく複数の定数の選挙区から選出された議員であることがわかる。また、議会事務局に対する満足感が高く、NPC意識を持っている議員ということになる。

このようにみてくると、明治以来の要素を残す地方議会制度の改革だけでなく、代表活動や代表スタイル、代表意識といった地方議員の役割意識が、現在よりも政策立案を重視するように変わる必要があるのではないだろうか。これに対して、「いや、うちの知事はよくやっているから、今のままでいいのだ」とか「条例など作らなくても、支持者の要望はきちんと知事に伝えていく」と思う議員もいるかもしれない。しかし、現状の首長主導の地方分権のままでは、権力のチェック・アンド・バランスが薄れ、昨今の公共事業をめぐる首長の不祥事が今後も起きないとは言い切れないのではないか。

したがって、一層の地方分権を求めるならば、首長と議会が車の両輪として理念通りの二元代表制を形作らなければならぬ。そのためには、①地方議会制度の改革、②地方議員意識の刷新、そして③地方議会事務局の体制整備が必要になる。例えば、様々な政策条例を作る際に、既存の法令とのバッティングをチェックすることは難しい。そのため、衆議院法制局や参議院法制局に対応するような地方法制局を各都道府県が整備する必要があるのではないか。住民の意向を反映した本来の地方自治を実現するために、首長も議会も政策を軸として住民の支持を競うことが、あるべき二元代表制の姿と思うのだが、如何であろうか。

地方議会制度改革

それでは、何故、地方議員はもつと本来の二元代表制に立ち返って議員発議条例を作らないのだろうか。原因は、二つある。それは、理念としての二元代表制を妨げる制度的障壁と地方議員の意識である。この内、前者の地方議会の制度的障壁については、都道府県議会制度改革研究会（平成一六年四月～平成一九年三月）が従来の地方自治法を詳細に検討して平成一七年三月に提出した「中間報告」を経て、同年五月に都道府県議会議長会から下記の一七項目の要望を行っている。³⁾

第一に、都道府県議会制度改革研究会は、現在、首長に専属している地方議会の招集権を議長に付与することを求めている。これは、首長が地方公共団体の代表者であるから地方議会の招集権を持つという現行の論理に対して、二元代表制の一方の主体である首長が他方の主体である議会の招集権をもつのは如何なものかという考えに基づいている。

第二に、閉会中の委員会活動に関わる制約を撤廃することである。これは地方自治法上、特に重要な問題であり、現行では議会が閉会中の活動能力を議会が持たないのに対して、執行機関は常時活動することができる。つまり、常時活動ができない主体と常時活動ができる主体では、二元代表制と言っても、明らかに大きなハンディが議会側に与えられていることになるので、これを改めるべきとの主張である。

第三に、地方議会における内部機関の設置を自由化することである。現在でも、常任委員会や議会運営委員会、特別委員会以外にも代表協議会や税務協議会を設置することができるが、それらは正規の会議ではないので、改めて委員会で決定を行うことになる。このため内部機関を設置できるようにして、議事の二度手間を避けるようにすべきというものである。

第四に、地方議会の議決権を拡大することを求めている。現在では地方自治法九六条一項で一五項目の制限列挙を挙げ、さらに同条二項で法定受託事務にかかるものを除いて議決事項を付け加えることはできる。しかし、中間報告では、制限列挙を概括列挙に改め、さらに法定受託事務についても議決する事項に加えることができるようにすべきと主張している。

第五に、地方議会の調査権・監視権の強化である。現行の地方自治法では、地方議会には九八条一項で検査権を、同条二項で監査請求権を付与している。さらに地方自治法一〇〇条で地方議会に調査権を与えている。しかしながら、これらに基づく地方議会の監視が執行部と部局に限定されることから、さらに公社等外郭的団体にも監視の範囲を広げるべきであると主張している。

第六に、今後、政策条例を促進するためには、地方議会が専門的な案件に対応できるよう附属機関の設置を認めるべきとしている。

第七に、議会事務局の機能を明確にするために、単なる庶務的事項に留まらず、政策提案などを補佐する機関として位置づけるべきとしている。

第八に、議長に議会費の予算執行権を付与すべきとしている。これは、二元代表制の主旨からすれば、議会費の予算執行件が現行のように首長にあるのはおかしいという論理から出ている。

第九に、同様に、議長に議会棟の管理権を付与すべきとしている。現行、議長にあるのは議場内の管理権のみであり、例えば委員会室や廊下の審議妨害に対する秩序維持権や委員会室の管理権は議長には付与されていない。第一〇に、執行機関に対する議会の資料請求権を保障するために、執行機関による資料提出を義務づけるべきとしている。

第一一に、委員会にも議案提出権を付与すべきとしている。現行は、議員と首長だけが議案提出権をもってお

り、委員会には付与されていない。このため、委員会に所属する議員の連名で提出するなどの運用で処理している。しかし、委員会が実質的に重要な議論の場となっている現状を考えれば、委員会から議案提出を行えるようにすべきと主張している。

第一二に、常任委員会への議員の所属制限を撤廃すべきとしている。平成一二年の常任委員会設置制限廃止に対応するために、現行の一人一常任委員会という制限の廃止を求めている。

第一三に、補選で当選した議員が委員としての活動をできるように議長による委員会委員の選任特例を認めるべきとしている。

第一四に、専決処分の要件を見直し、不承認の場合の首長の対応を義務付けるべきとしている。まず、今日のように交通通信手段が発達している現状では、「議会を開く暇がない」ケースは極めて限定的に考えるべきであり、仮に専決処分をしたときには次の議会で報告し、承認を求めなければならぬ。しかし、首長が議会で承認を得られなくても、専決処分の効力に影響しない。このため不承認の場合における首長の対応義務を明確にするべきとしている。

第一五に、予算修正権の緩和と予算議決科目の拡大であり、現在は地方自治法九七条二項で予算修正権の制限が出てくる。また、「款項」ではなく、「目」までを議決対象にすべきとしている。

第一六に、現在、地方議会が決算を不認定しても首長側に何ら対応措置を講じる必要がないために、決算自体が形骸化する恐れがある。このため、決算不認定の場合の首長の対応措置を義務づけるべきとしている。

第一七に、地方自治体の首長が常勤職として給料が支払われているのに対して地方議員は給料ではなく報酬が支払われており、地方議員の位置付けを明確化すべきであるとしている。

地方議会制度改革に対する議員意識

ここで重要なことは、こうした議会制度改革に対して都道府県議会議員自身がどのような意識をもっているのかである。そこで、前述の一七の改革に対する考えを都道府県議会議員に「賛成」「やや賛成」「やや反対」「反対」の四段階で回答してもらった調査を行った。⁽⁴⁾ その結果、拮抗する二つの項目を除き、賛成が大半の回答を占めている。

まず、ほぼ一〇〇%の賛成を得た項目は、「議会の議決による執行機関への資料請求権を保障すべき」「議会事務局の機能を明確化すべき」「調査権・監査権を強化すべき」「議長に議会招集権を付与すべき」「議決権を拡大すべき」との項目であった。これらは、今後、議会が首長に対して監視機能、政策を修正あるいは代案を提示する機能、政策立案機能を向上させるために必要となる改革項目であり、異論の余地がないものと思われる。

続いて、議会と首長との関係に均衡を確保するための改革案である「決算不認定の場合、首長の対応措置を義務づけるべき」「専決処分の要件を見直すとともに不承認の場合の首長の対応措置を義務づけるべき」「予算修正権の制約を緩和するとともに予算の議決科目を拡大せよ」についても九割以上の賛成を得た。

また、「議会の内部機関設置を自由化すべき」「閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃すべき」「議会に附属機関の設置を可能にするべき」「委員会にも議案提出権を付与すべき」といった議会の自律的行動の促進に関する項目も約九割の回答者が賛成としている。

さらに、議員の位置づけの見直しに関する項目「地方自治法第二〇三条から『議会の議員』を削除し、新たに『公選職』にかかる条項を設けるとともに、議会の議員に対する『報酬』を『歳費』に改めるべき」については、九割弱(八六%)の回答者が賛成している。

表1 地方議会制度改革に対する認識

質問項目	賛成計	反対計	N
議会の議決による執行機関への資料請求権を保障するべきである	98.4	1.6	1060
議会事務局の機能を明確化するべきである	98.2	1.8	1065
調査権・監視権を強化するべきである	97.9	2.1	1068
議長に議会招集権を付与するべきである	96.8	3.2	1077
議決権を拡大するべきである	96.1	3.9	1065
議会の内部機関設置を自由化するべきである	91.5	8.6	1055
決算不承認の場合、首長の対応措置を義務づけるべきである	91.2	8.8	1052
閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃するべきである	90.9	9.1	1059
専決処分の要件を見直すとともに不承認の場合の首長の対応措置を義務づけるべきである	90.3	9.8	1055
予算修正権の制約を緩和するとともに予算の議決科目を拡大するべきである	90.2	9.8	1045
議会に附属機関の設置を可能にするべきである	87.9	12.1	1045
委員会にも議案提出権を付与するべきである	86.6	13.5	1053
地方自治法第203条から「議会の議員」を削除し、新たに「公職選」にかかる条項を設けるとともに、議会の議員に対する「報酬」を「歳費」に改めるべきである	85.8	14.2	1024
議長に議会費予算執行権を付与するべきである	80.7	19.3	1059
議長に議会棟管理権を付与するべきである	71.9	28.1	1040
常任委員会への議員の所属制限を撤廃するべきである	54.2	45.7	1045
議長による委員会委員の選任の特例を認めるべきである	47.8	52.1	1045

表2 地方議会制度改革に対する議員の認知構造（主成分分析）

制度改革＊重要度		第1主成分	第2主成分	第3主成分	第4主成分	第5主成分
議会の政策機能の強化	議決権の拡大	.559	.254	.237	.201	.130
	監査・監視権の強化	.687	.103	.149	.229	-.023
	議会事務局の機能を明確化	.442	.319	.287	.179	-.161
	執行機関への資料請求権の保障	.734	.089	.056	.166	.140
議長の権限強化	議長に議会招集権付与	.172	.483	.016	.240	-.073
	議長に議会費予算執行権付与	.160	.810	.145	.093	.156
	議長に議会棟管理権付与	.137	.782	.199	-.033	.164
議会の一般運営の改善	閉会中、委員会活動の制約撤廃	.152	-.011	.699	.186	.118
	議会の内部機関設置の自由化	.203	.149	.744	.156	.066
	附属機関の設置を可能にする	.367	.311	.533	-.014	.098
	自治法の「議会の議員」を削除し、「公選職」新設・「歳費」改正	-.088	.347	.450	.163	.203
議会の予・決算機能の強化	専決処分の要件の見直し・首長の対応措置の義務付け	.229	.153	.098	.795	.136
	予算修正権の制約緩和・予算の議決科目の拡大	.267	.146	.284	.546	.205
	決算不承認の際、首長の対応措置の義務付け	.167	.058	.175	.790	.111
委員会の運営の改善	委員会への議案提出権付与	.512	.009	.065	.016	.628
	常任委員会への議員の所属制限撤廃	-.008	.031	.340	.201	.723
	議長の委員会の選任特例の認定	.013	.418	.007	.246	.633
累積寄与率（％）		13.0	25.7	37.4	48.9	58.2

図1 「議会の政策機能強化」の規定要因

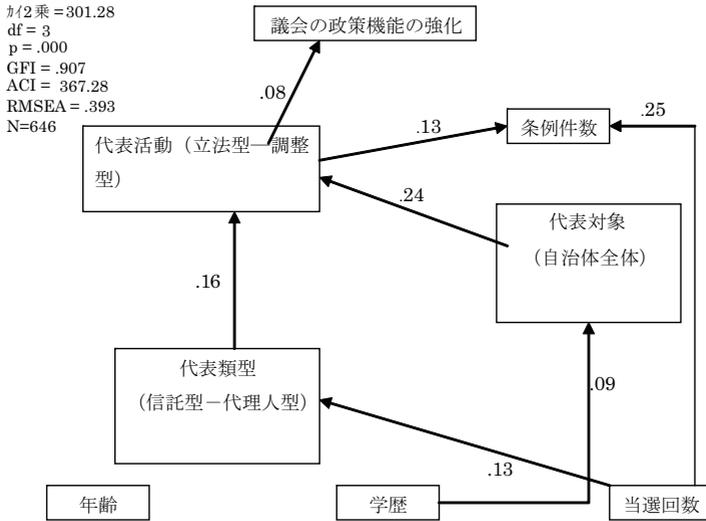


図2 「議長の権限強化」の規定要因

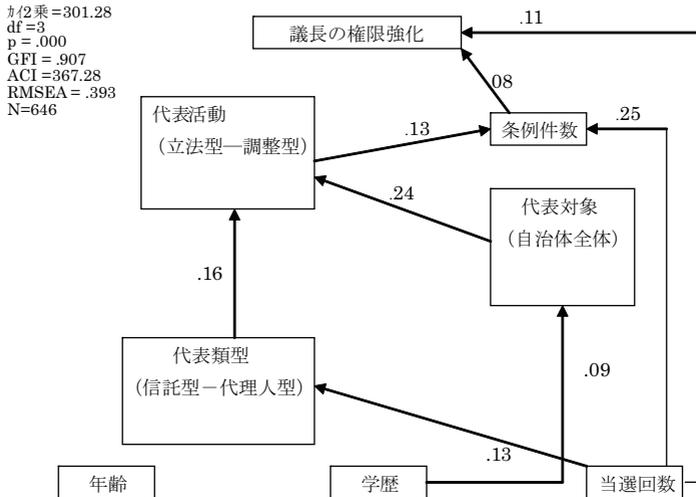


図3 「議会一般運営の改善」の規定要因

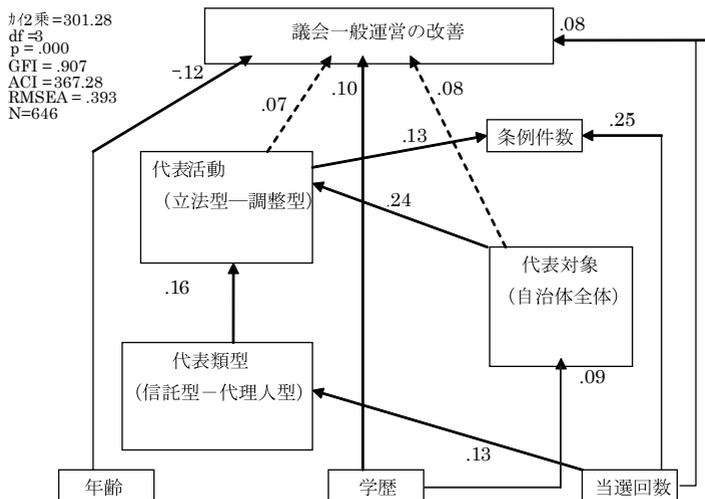


図4 「議会の予算・決算機能の強化」の規定要因

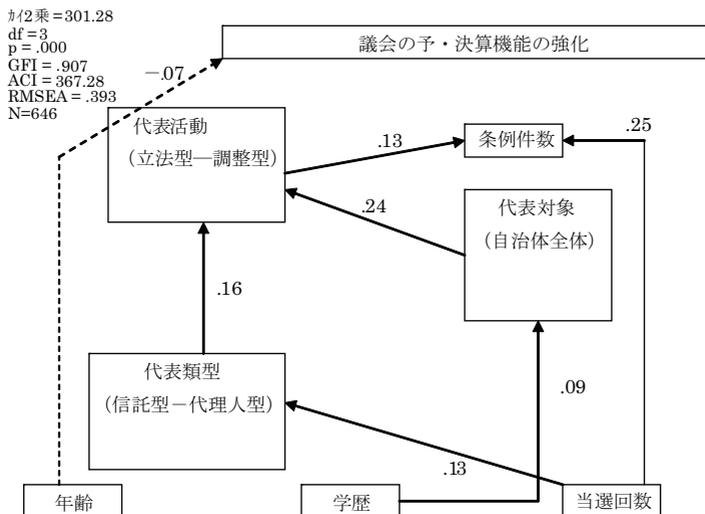
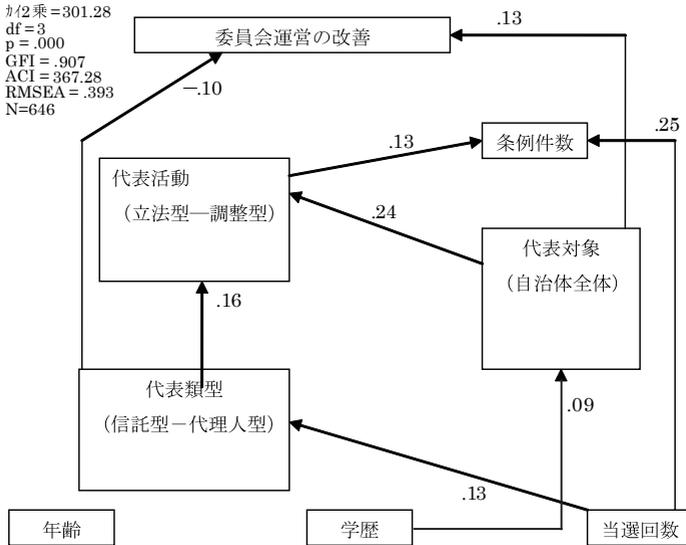


図5 「委員会運営の改善」の規定要因



続いて、議長の権限拡大に関する項目は、「議会費
 予算執行権を付与すべき」(八割)「議長に議会棟管理
 権を付与すべき」(七割)の賛成であった。

賛成と反対の回答が拮抗していた項目は、以下の二
 項目「常任委員会への議員の所属制限を撤廃すべき」
 「議長による委員会委員の選任の特例を認めるべき」
 であった。

これらの制度改革に対する賛否と重要度を掛け合わ
 せた値について主成分分析を行ったところ、それぞ
 れの主成分ごとに、「議会の政策機能の強化」、「議長の
 権限強化」、「議会の一般運営の改善」、「議会の予算・
 決算機能の強化」、「委員会の運営の改善」といった内
 容がまとまった。

これらの結果をもとに、どのような要因がそれぞれの
 の改革に対する促進要因かを検討した⁽⁶⁾。その結果、政
 策立案活動を重視している立法型の議員ほど、「議会の
 の政策機能の強化」や、「議会一般運営の改善」を望
 むとともに、条例制定活動(委員会条例・議員定数条
 例・報酬及び費用弁償・議会事務局条例を除く)を活発

に行っていることがわかる。

地方議会制度改革の進捗状況と課題

これまでにみてきたように前述の都道府県議会制度改革に対して議員自身も概ね、積極的に賛同していることがわかった。その後、こうした要望に対し、これまで次のような進捗があり、何点かについては地方自治法の改正に至っている。まず、上記要望一六項目の内、四項目については要望内容が実現したと考えることができる。具体的には、まず前述第三の要望については、平成二〇年に地方自治法第一〇〇条に「議会は、会議規則の定めるところにより、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場を設けることができる。」という条文が追加され、議会の内部機関の設置を自由化することができた。

また、前述第七の要望について、平成一八年に地方自治法第一三八条の一部が「事務局長及び書記長は議長の命を受け、書記その他の職員は上司の指揮を受けて、議会に関する事務に従事する。」と改正され、議会事務局の機能が明確化された。

さらに、前述第一二の要望に対しては、平成一八年に地方自治法第一〇九条の一部が「議員は、少なくとも一の常任委員となるものとし、常任委員は、会期の始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。」と改正され、それ以前の「議員は、それぞれ一箇の常任委員となるものとし、……」という条文で縛られていた所属制限が撤廃された。

そして、前述第一三の要望に対し、平成一八年に地方自治法第一〇九条に「前項の規定(第一〇九条②)にかかわらず、閉会中においては、議長が、条例で定めるところにより、常任委員を選任することができる。」とい

う条文が追加され、議長による委員会委員の選任特例が認められることになった。

こうした四つの要望については内容が実現しているが、これに対して内容の一部のみが実現した要望もある。例えば、前述第一の要望については、平成一八年に地方自治法第一〇一条で「普通地方公共団体の議会は、普通地方公共団体の長がこれを招集する。」に続いて「議長は、議会運営委員会の議決を経て、当該普通地方公共団体の長に対し、会議に付すべき事件を示して臨時会の招集を請求することができる。」という条文が追加され、議長に議会招集請求権が付与されることになった。

また、議会に付属機関の設置を可能とすることを求めた前述第六の要望に対しては、平成一八年に地方自治法第一〇〇条に「普通地方公共団体の議会は、議案の審査又は当該普通地方公共団体の事務に関する調査のために必要な専門的事項に係る調査を学識経験を有する者等にさせることができる。」という条文が追加された。

さらに、専決処分の見直しと不承認の場合の首長の対応措置を求めた前述第一四の要望について、平成一八年に地方自治法第一七九条が「普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第一一三条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないうとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。」と改正され、「特に緊急を要するため」という追加制限が設けられた。

そして、議員の位置付けを明確化することを求めた前述第一七の要望に対しては、様々な議論を経て平成二〇年に地方自治法第二〇三条が「普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならぬ。」②普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うために要する費用の弁償を受けることができる。③普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。④議員報酬、費用弁償及び

期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」とされ、新たに「議員報酬」という用語が設けられ、アルバイト等の労働対価として支払われる報酬とは区別されることになった。

このように前述の要望に対しては、その全てあるいは一部が実現しているものも少なくない。しかし、第二次世界大戦後におけるGHQの改革や前述のような地方議会制度改革を経ても、なお、地方自治法の中には明治以来の住民の意思を抑えつけるような二重三重の歯止めが残存していると言わざるを得ない。日本における二元代表制が本来の機能を発揮し、国から地方自治体へ委譲される権限が「都道府県庁への地方分権」に留まらずに「住民への地方分権」となるよう、住民意思が一層、反映される地方議会制度改革を継続していかねばならない。本稿は、こうした問題意識にしたがって執筆したものである。⁽⁸⁾

(1) 調査は、文部科学省二一世紀COE『多文化世界における市民意識の動態』プログラム(拠点リーダー・小林良彰慶應義塾大学教授)と全国都道府県議会議長会『都道府県議会制度改革研究会』(座長・大森彌東京大学名誉教授)の共同調査である。調査票は、各都道府県議会議会事務局から議員に配布してもらい、郵送により回収を行う方法を行った。

(2) NPC(New Political Culture)は、社会的クライエントリズムに基づく既存の政治文化に対してシカゴ大学社会学部教授のテリー・クラークが考案した概念である。本章において「NPC意識が高い」とは、特に、社会的リベラルと財政的コンサーヴァティヴの双方を併せ持つ意味で用いている。詳細は、テリー・クラーク、小林良彰共編『地方自治の国際比較―台頭する新しい政治文化―』慶應義塾大学出版会、二〇〇一年を参照。

(3) 都道府県議会研究会(座長・大森彌、同代理・小林良彰、他五名)は、平成一六年四月に全国都道府県議会議長会より、今後の都道府県議会のあり方についての調査検討を依頼され、中間報告の提出までに計一回の研究会を行った。その後、平成一九年三月に終了するまでに当初より数えて計二八回の研究会を重ね、様々な提案を行った。「中間報告」は平成一七年三月一六日に同研究会から提出された「今こそ地方議会の改革を―都道府県議会議会制度改革中間報告―」の略称である。

(4) 注(1)と同様調査。

(5) 賛否の回答に関しては、「賛成」「やや賛成」「やや反対」「反対」にそれぞれ2、1、-1、-2点を付与し、また重要度に関しては、「重要」「やや重要」「あまり重要ではない」「重要ではない」にそれぞれ4点から1点を付与し、それぞれの回答を掛け合わせた値をもとに主成分分析を行った。

(6) 従属変数は、主成分得点を用いている。また、独立変数であるが、「代表活動(立法型・調整型)」変数は、議員活動に占める割合が最も高いものについて「政策を立案する」「政策を審議し決定する」「行政執行を監視・批判する」のいずれかを選択した場合を1とし、「住民のための世話役・相談役」「地域や団体に対する予算分配のための仲介」「県政の重要な問題を住民に示し啓蒙する」「住民に県政に関する情報を伝える」のいずれかを選択した場合を0とした。「代表対象(自治体全体)」変数は、議員活動の中から「自治体全体」を選択した人を1とし、それ以外の回答者を0とした。また、「代表類型(信託型・代理人型)」変数は、有権者を代表する方法について、「(A)どちらかといえればできるだけ住民の要求に気を配り、それを実現していくことを重視する、(B)住民の利益に関する自己の判断にはある程度自信があるため、それに基づいて決定や行動を行う」とする質問項目について「Aに賛成」「ややAに賛成」「ややBに賛成」「Bに賛成」とする回答に1から4点を付与した値を用いている。そのほか、年齢、学歴、当選回数は、調査回答をそのまま用いた。

(7) 全国都道府県議会議員会「役員と議会制度研究アドバイザーとの意見交換会関係資料」平成二二年八月二一日を参照。

(8) 本稿は、小林良彰・中谷美穂・金宗郁「地方分権時代の地方議員意識」(小林良彰・中谷美穂・金宗郁共著『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会、二〇〇八年一月)及び拙稿「議会改革抜きに二元代表制は動かない」(『都市問題』第九八巻第五号、二〇〇七年五月)に加筆訂正を加えたものである。