

議会機能の充実に向けて

柳居俊学

はじめに

全国都道府県議会議長会会長の山口県議会議長 柳居俊学です。以下、本会を代表して議会機能の充実に向けての本会の活動について述べさせていただきます。

地方自治法が施行されてから七〇年という期間は、同時に戦後新たに誕生した地方議会制度の進展の歴史でもある。

地方議会と言うまでもなく、住民福祉の向上を目指して、多様な意見を調整しながら当該団体の最終意思を決定する住民の代表機関である。そのためには、住民の意思を的確に把握し、現在生じている問題に迅速に対応し、その成果を住民に十分に伝え、さらにその成果を将来に向かって検証する必要がある。

地方分権が進む中、そのような議会の役割はますます重要となっており、責任も重くなっている。このため、議会に与えられた三つの機能、住民代表機能、監視機能、政策立案機能の充実強化が求められている。

私ども全国都道府県議会議長会（以下「本会」という。）は、住民のための議会を目指して、議会機能をいかに充実させるかを検討し、その実現のため、さまざまな活動を行ってきた。ここに、都道府県議会の現状とともに、本会の活動の一端を紹介させていただく。

一 都道府県議会の現状

まず、地方自治法施行後七〇年を経た現在の都道府県議会の現状を紹介する。

(一) 議員定数

議員定数は、平成二九年七月一日現在の本会調べでは、定数が二、六八七人、現議員数二、六三九人で、うち男性が二、三八〇人、女性が二五九人となっている。ちなみに、地方自治法施行に先立ち新たな地方公共団体の体制整備のために実施された昭和二二年四月の地方選挙時においては、沖縄県を除き議員定数は、二、四九五であった。その後、沖縄県復帰後の昭和五〇年四月の統一地方選挙時における議員定数は、二、八六三人となった。昭和五〇年時点における総人口は一億一、一九四万人、それに対して直近の平成二七年統一地方選挙時の総人口は一億二、七〇九万人であり、人口が一四％増加しているにも拘わらず、議員定数は、二、八六三人から

二、六八七人へと六%減少している。

平成二三年の地方自治法改正により、それまでの議員定数の法定上限が撤廃となった。これは、法による規制を緩和し、議会の自主性を高めたものと評価することができるが、一方、議員数の基準数値が明らかにならないことから、特に市町村においては限らない削減要請にさらされることとなった。将来的に人口減少が予測される中、議員定数の適正基準をどのように考えるか、各議会における活発な議論が期待される。

なお、女性議員は、昭和五〇年の統一地方選挙時には三四人だったが、現在は二五九人となっている。

(二) 議員の任期

都道府県議会議員の任期は、市町村議会議員と同じ四年とされている（地方自治法第九三条第一項）。ただし、任期開始日については、四七都道府県全てが同じではなく、岩手県、宮城県、福島県、東京都、茨城県、兵庫県及び沖縄県を除く四一道府県が統一地方選挙対象団体で、現在の任期は平成二七年四月三〇日から平成三一年四月二九日までとなっている。

兵庫県議会の議員選挙は統一地方選挙として実施されているが、現在の任期は、平成二七年六月一日から平成三一年六月一日日までとなっている。これは、平成七年一月一七日に発生した阪神淡路大震災により選挙期日が延期されたことによるものである。その後、選挙は統一地方選と一緒に行うこととされたが、任期は変わらず六月一日からとなっており、選挙期日と任期開始日との二ヶ月間の「ずれ」が問題となっていた。

このため、兵庫県議会は、神戸市会、西宮市議会、芦屋市議会とともに、震災から二〇年以上が経過し、復旧・

復興にも一定の目処がついたこともあり、この問題を解決するために法律の制定を要請した。その結果、第一九三回通常国会において、任期の特例法が成立、これを受けて、兵庫県議会では、次期統一地方選挙で選ばれる議員の任期を短縮し平成三五年四月二十九日までとする議決を行った。これにより、兵庫県議会においても、平成三五年からは四月三〇日任期開始となる。

議員の任期を短縮するという決断に至るまでには相当なご苦労があったと思われる。しかしこれも、住民の意向を尊重した結果であり、英断であったと考える。

東日本大震災も統一地方選挙の年、平成二三年三月一日に発生したが、その影響により岩手県、宮城県、福島県の各議会議員の選挙も大幅に延期されることとなった。その結果として、現在の議員の任期開始日が、岩手県議会では平成二七年九月一日から、宮城県議会では同年十一月一三日から、福島県議会では同年十一月二〇日からとなっている。震災の影響はいまだ続いており、特に福島県の一部市町村においては原子力発電所事故に伴う避難指示により避難を余儀なくされており、双葉郡では、平成二七年国勢調査人口が平成二二年のそれに比べ九割減となり、議員定数を維持できない状況となっている。被災地域においても地域代表を確保する必要があることから、何らかの特例措置が望まれるところである。震災から七年を経過した今もその爪あととは深く残っており、一日も早い復興を推進する必要がある。

そのほか、東京都議会は現在の議員の任期開始日が平成二九年七月二三日、茨城県議会は平成二七年一月八日となっているが、いずれも、過去における解散特例法による解散の結果である。

また、沖縄県議会は、平成二八年六月二五日が現在の議員の任期開始日となっている。これは、昭和四七年六

月二五日に復帰後初めての選挙が行われたことによるものである。

(三) 議会の会期

都道府県議会の会期は、市町村議会と同じく定例会と臨時会を基本とし、回数は条例で定めることとなつてゐる（地方自治法第一〇二条第一項第二項）。平成一六年の地方自治法改正により回数を法定化しない現在の制度となつたが、それ以前は、「毎年、四回以内において条例で定める」こととされており、基本的に定例会は四回開催されていた。一六年改正は規制緩和の観点から回数制限を撤廃したもののだが、都道府県において回数を増やすという例はこれまでなく、逆に回数を減らして会期を長期化することを選択する府県が出現している。

具体的には、定例会を一回制としているのが、三重県議会と滋賀県議会であり、会期日数は三〇〇日以上となっている。二回制としているのが秋田県議会で、第一回を二月から六月、第二回を九月から十二月に開催している。三回制としているのが、群馬県議会、神奈川県議会、大阪府議会であり、いずれも第一回、第二回と比べて第三回を長期化しており、九月から十二月の三ヶ月間開催している。

四回制を採用している四〇都道府県の実態を見ると、平成二八年中の実績では、定例会が年間平均九一・八三日、臨時会が〇・八三日であり、単純に合算すると九二・六六日となる。ちなみに、本会が有している最も古い調査は昭和四二年の開催状況であるが、それによると、定例会は平均五七・六五日、臨時会は平均四・一日で、単純合計すると六一・七五日であり、当時に比べ三〇日以上増加している。

なお、会期中の議員の活動を「議会活動」と呼ぶとすれば、議員は閉会中においても住民の声に耳を傾けるな

どの「議員活動」を行っており、「議員活動」が「議会活動」のバックボーンとなっている。議員は、いわば二四時間三六五日議員として活動しているが、そのような活動実態が住民に伝わっていないことが、議員定数や議員報酬に対して批判がなされる一因となっていると考えられる。議員の普段における活動を知っていただくことも我々の重要な使命である。

以上の定例会・臨時会制度と異なる通年会期の制度を採用しているのが栃木県議会である。通年会期は平成二四年の地方自治法改正で導入されたものであり（地方自治法第一〇二条の二）、三六五日途切れなく会期とするものである。

通年会期制度を採用すると、議員の任期中は、最初の議会は知事の招集が必要だが、二回目以降は招集行為を行う必要はなく、自動的に次の会期が始まる。本会は、現在知事が有する議会の招集権を議長に移管すべしとの要請を行っているが、通年会期を導入すると実質的に議長が招集権者となることになる。

(四) 議員の専門化率

平成二九年七月一日現在の本会調査では、議会事務局が議員の職業を把握している三七道府県について、議員数一、九一〇人のうち、議員専門が一、〇〇九人で五二・八％を占めている。

本会が有している最も古い調査は昭和四三年七月一日現在のものであるが、それによると議員総数二、六九五人中、議員専門は七八人で二・九％だった。当時と比べると、いかに専門化が進んでいるかわかる。

これは、地方分権の進展等に伴い、地方議会議員の活動が幅広い分野に及ぶとともに、より専門的な知識が求

められる状況になっているという背景がある。

それだけに、議員の活動を保障・助長し、議員が住民代表として十分に活動できるような処遇を確保することが重要な課題となっている。と同時に、処遇の改善が議員のなり手不足の解消策のひとつになると考える。

二 議会機能の充実に向けた活動

(一) 戦後における地方議会をめぐる状況の概観

地方自治法施行七〇年の歴史のなかで、地方議会をめぐる状況は大きく三期に分けられると考える。第一期は地方議会の機能強化を目指した黎明期、第二期はサンフランシスコ講和条約後の改革期、第三期は、現在を含めて、平成一年の地方分権一括法に象徴される地方分権の推進期である。

戦後誕生した新たな地方議会制度の特色は、従前中央政府から任命された知事に議会より優越した地位を認め、元代表制を採用したことにある（憲法第九三条）。議会は議事機関として必置とされた。

憲法と同じ昭和二年五月三日に施行された地方自治法は、第二編第六章に議会に関する諸規定を置いた。地方自治法は、戦前において府県制、市制、町村制と別々に規定されていた地方制度を単一法としたものであり、地方公共団体の自主性・自律性の強化を目指したものであった。

議会についても権限強化が図られ、知事の権限に属する国の行政事務等につき意見を述べることができるもの

とし、議会の招集請求及び議案の発案の要件を緩和し、定例会は毎年六回以上開催されることとし、かつ副意思決定機関であった参事会を廃止し、新たに常任委員会及び特別委員会の制度が設けられた。さらに、執行機関を通じてのみ住民と接触しようという従前の制度を改め、百条調査権をはじめ議会が直接住民と接触する権能を認め、請願も制度化された。その後、数次の改正がなされ、議決事件の拡大や、議会図書室が必置とされるなど、議会機能の充実が図られてきた。議会機能の充実は地方自治発展に不可欠とされたのである。

地方自治法の施行にあたり、昭和二十二年五月三日に当時の内務次官から発せられた通知は、議会人にとって今も嘖み締められるべきと考えるので、紹介する。

「議会がその職責を完全に達成するか否かは議員の自省と選挙人の自覚と旺盛なる批判にまたなければならぬのであって、地方議会の重要性につき一般の理解を更に深めるに努めること。」

《地方自治法の施行に関する件》〈抄〉（昭和二十二年五月三日、各都道府県知事宛、内務次官通知）

以上のような状況は、サンフランシスコ講和条約によりわが国が独立を果たすと一変する。

地方財政の悪化とあいまって、独立後の行政機構の整理・簡素化と行政運営の合理化に舵がきられることとなった。政府の基本的考え方は、中央と地方の行政事務を中央集権的に再配分し、地方公共団体の規模の合理化と議員定数の削減を始めとする地方議会の合理化を図ろうとするものであった。

象徴的なのが、昭和二十七年の地方自治法改正原案であり、①議員は名誉職とする、②議員定数を大幅に減少さ

せる、③委員会制度の運用について検討を加える、というものであった。これは議会側の強力な反対で実現せず、結果的に、①議員定数は現行どおりとするが、議員定数は、条例でとくに減少することができるとする、②議会の定例会開催回数（毎年六回以上）を毎年四回に改めること等で妥協・成立したが、これにより議員定数に係る減数条例への途が開かれることとなった。

その後、昭和三十一年改正では、①定例会を年四回以内で条例で定める、②常任委員会の設置数に上限を設ける、③議案提出の要件を定める、などの制約が強化されることとなった。

この時期が第二期であるが、占領政策の見直しに伴う行政事務の合理化の波が議会にも及び、議会にとっては冬の時代であった。

第二期以降現在までは第三期として機関委任事務の廃止や必置規制の縮減・緩和を始めとする地方分権の流れの中で、議会機能充実を図るための制度改革が行われているが、このような冬の時代があったことを忘れてはならない。

(二) 本会における議会機能充実に向けての検討

第三期の地方分権の推進期において、本会は、時宜に応じて議会の機能強化に向けて学識経験者から成る研究会を設け検討をお願いしてきた。西沢哲四郎 元衆議院法制局長を座長とする第一次研究会を昭和四六年から四八年まで、辻啓明 元参議院議事部長を座長とする第二次研究会を平成八年から一〇年まで設置し、それぞれ貴重な意見をいただいたところである。

その後、平成一六年三月一日に内閣総理大臣の諮問機関である第二八次地方制度調査会が設置され、地方議会のあり方をほぼ全面的に審議することとなった。本会は地方制度調査会の審議に対応し、建設的な意見を提出するため、七名の学識経験者から成る「都道府県議会制度研究会」（座長：大森彌 東京大学名誉教授）を設置し、今後の都道府県議会のあり方について検討していただくこととした。

同研究会は三度にわたり報告書を提出している。

・「今こそ地方議会の改革を」（平成一七年三月一八日）

・「改革・地方議会」（平成一八年三月二九日）

・「自治体議会議員の新たな位置付け」（平成一九年四月一九日）

中間報告と位置付けている「今こそ地方議会の改革を」では、地方議会の活性化策について①議会の自主性・自立性確保と権限強化、②議会と首長との関係、③議員の位置付けの観点から具体的に一七の制度改革事項を提言した。

一七項目の提言は次のとおりである。

○ 議会の自主性・自立性確保と権限強化

改革① 議長に議会招集権を付与せよ

改革② 閉会中の委員会活動にかかる制約を撤廃せよ

- 改革③ 議会の内部機関設置を自由化せよ
 - 改革④ 議決権を拡大せよ
 - 改革⑤ 調査権・監視権を強化せよ
 - 改革⑥ 議会に附属機関の設置を可能にせよ
 - 改革⑦ 議会事務局の機能を明確化せよ
 - 改革⑧ 議長に議会費予算執行権を付与せよ
 - 改革⑨ 議長に議会棟管理権を付与せよ
 - 改革⑩ 議会の議決による執行機関への資料請求権を保障せよ
 - 改革⑪ 委員会にも議案提出権を付与せよ
 - 改革⑫ 常任委員会への議員の所属制限を撤廃せよ
 - 改革⑬ 議長による委員会委員の選任の特例を認めよ
- 議会と首長との関係
- 改革⑭ 専決処分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付けせよ
 - 改革⑮ 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
 - 改革⑯ 決算不認定の場合、首長の対応措置を義務付けせよ
- 議員の位置付け
- 改革⑰ 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

もに、議会の議員に対する「報酬」を「歳費」に改めよ

本会は、この提言に基づき、平成一七年四月一五日開催の第二八次地方制度調査会第一九回専門小委員会において、会長職務代理であった故 島田明 山口県議会議長が地方議会の役割と改革について意見を述べ、要請を行った。

さらに、平成一七年五月二五日開催の臨時総会において、一七項目を柱とする「都道府県議会制度の充実強化に関する要望」を決定し、関係要路に対し要請を行った。

その結果、現在までに、実はそのうちの二三項目を地方自治法及び同法施行令の改正により実現、または一部実現していただいている。これは、議会機能の充実強化を理論的に提唱した都道府県議会制度研究会の多大なる成果であるとともに、各議会、関係者の皆様のご協力の賜物である。

以下、項目別に実現状況を概観する（項目番号は前掲の一七項目の改革提言に対応）。

1 議会の自主性・自立性確保と権限強化

① 議会の招集権を議長に付与すること

↓ 平成二四年法改正（政府提出）で一部実現

○ 議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができ
ることとする。（法第一〇一条第五項）

- 地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とする
ことができることとする。(法第一〇二条の二)
- ② 閉会中の委員会活動に係る制約を撤廃すること
↓ 平成二四年法改正(政府提出)で趣旨実現
- 地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とする
ことができることとする。(法第一〇二条の二)
- ③ 議会の内部機関の設置を自由化すること
↓ 平成二〇年法改正(議員立法)で実現
- 各派代表者会議、全員協議会等について、議会は、会議規則の定めるところにより、協議又は調整を行うための場を設けることができることとする。(法第一〇〇条第一二項)
- ④ 議決権を拡大すること
↓ 平成二三年法改正(政府提出)で一部実現
- 法定受託事務に係る事件についても、条例で議会の議決事件として定めることができることとする。(法第九六条第二項関係)
- ⑤ 調査権・監視権を強化すること
↓ 平成二三年法施行令改正で公社等に対する監視機能の強化が実現
- 長の調査権の対象となる法人等及び長が議会に経営状況の報告を要する対象となる法人等の範囲

- を拡大し、当該地方公共団体が資本金等の四分の一以上を出資している法人等のうち、条例で定めるものを対象とする。(施行令第一五二条)
- ⑥ 議会に附属機関の設置を可能とすること
- ↓ 平成一八年法改正(政府提出)で運用により可能となった。
- 議会が議案の審査や調査のために必要な専門的事項の調査を、学識経験者等にさせることができることとした。(法第一〇〇条の二)
- ⑦ 議会事務局の機能を明確化すること
- ↓ 平成一八年法改正(政府提出)で実現
- 議会事務局の役割を「庶務」から「事務」に改める。(法第一三八条第七項)
- ⑪ 委員会にも議案提出権を付与すること
- ↓ 平成一八年法改正(政府提出)で実現
- 常任・議会運営・特別委員会は、議会の議決すべき事件のうちその部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関するものにつき、議会に議案を提出できることとする。(法第一〇九条第六項)
- ⑫ 常任委員会への議員の所属制限を撤廃すること
- ↓ 平成一八年法改正(政府提出)で実現
- 議員の常任委員会所属について、「一箇の常任委員」とする制限を撤廃する。(法旧第一〇九条第二項(現在は条例に委任))

⑬ 議長による委員会委員の選任の特例を認めること

↓ 平成一八年・二四年法改正（政府提出）で実現

〔一八年改正〕

- 委員会の委員について、閉会中でも条例で定めるところにより議長が指名して選任できることとする。（法旧第一〇九条第三項（現在は条例に委任））

〔二四年改正〕

- 委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任方法、在任期間等について法律で定めていた事項（例：常任委員は会期の始めに議会で選任）を条例に委任する。

2 議会と首長との関係

⑭ 専決処分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付けること

↓ 平成一八年・二四年法改正（政府提出）で実現

〔一八年改正〕

- 長の専決処分について、「議会を招集する暇がないと認めるとき」を「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」に改め、緊急性の要件を明確化する。（法第一七九条第一項）

〔二四年改正〕

- 条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は必要と認める措置を講じ、議会

に報告しなければならぬこととする。(法第一七九条第四項)

⑯ 決算不認定の場合の首長の対応措置を義務付けること

↓ 平成二九年法改正(政府提出)で実現

○ 地方公共団体の長等は、決算不認定の場合に、当該不認定を踏まえて必要と認める措置を講じたときは、その内容を議会等に報告・公表する。(法第二三三条第七項(平成三〇年四月一日施行))

3 議員の位置付け

⑰ 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」に改めること

↓ 平成二〇年法改正(議員立法)で一部実現

○ 議員の報酬の支給方法等が他の行政委員会の委員等の報酬の支給方法等と異なっていることを明確にするため、従前の同一条項から議員の報酬の規定に係るものを分離し明確にするとともに、名称を「議員報酬」に改める。(法第二〇三条)

その後、本会は、改めて地方議会の機能強化のために残されている課題を整理した上で、平成二二年一月二一日開催の第一三五回定例総会において、「議会機能の充実強化を求める緊急要請」を決定し、地方政府における立法府にふさわしい地方議会の法的権限を確立するとともに、地方議会議員の責務の明確化及び活動基盤の強化

を要請した。後者について具体的には、「公選職」としての議員の特性を踏まえ、その責務を法律上明らかにすることを求めるとともに、議員の活動基盤を強化するため、議員報酬を「地方歳費」又は「議員年俸」とすること、さらに調査研究に特化されている政務調査費制度を見直し、政策立案、議員活動の説明等を加え、幅広い議員活動又は会派活動に充てることができるよう法律改正を行うことを要請したものである。

この結果として、平成二四年の地方自治法改正に際して議員修正で政務調査費が「政務活動費」に改められ、「議会の議員の調査研究その他の活動に資するため」交付されることとなった（地方自治法第一〇〇条第一四項及び第一六項）。

政務活動費をめぐっては不正受給が社会問題となっており、法改正に当たって特に透明性の確保が強く求められたところであり、住民福祉向上のための経費であることを肝に銘じ、適正使用に努めていかなければならない。

(三) 都道府県議会議員の選挙区に関する公職選挙法改正に向けての活動

地方自治法の改正とは別に、本会は、「公職選挙法の改正を求める緊急要請」を第一三四回定例総会において平成二一年一〇月二七日議決し、各都道府県議会と一致協力してその実現を求めて要請活動を展開した。

本緊急要請は、都道府県議会議員の選挙区設定が公職選挙法（以下「公選法」という。）において明治以来「郡市の区域による」とされてきたことを改め、①行政単位としての実質がない「郡」ではなく、市（区）町村という単位とすること、②選挙区の設定について、全国的に守られるべきルールを明らかにした上で、地域の実情を

踏まえ、条例で自主的に選挙区を規定できるようにすること、を求めるものであり、地方議会の自主性拡大を目的とするものである。本改正の実現は、当時の金子万寿夫会長（鹿児島県議会議長、現衆議院議員）の強いリーダーシップによるものであった。

結果、議員立法により公選法改正案が、平成二四年八月に衆議院に提出され、第一八五回臨時国会において平成二五年一二月四日成立し、平成二七年の統一地方選挙から適用された。

本改正により、一定のルールはあるものの、選挙区設定の自由度が拡大したところであり、人口が減少するか、選挙区の設定を含め地域代表をどのように確保するかが重要な課題となっている。

三 都道府県議会議員研究交流大会の開催

以上、地方自治法改正等、本会の要請活動とその成果について紹介したが、対外的に要請するだけではなく、議員自身が研鑽し、またお互いに情報交換を行うことも議会の機能強化のためには必要である。

本会は、平成一三年から「議会同の、議同人による、議同人のための研究集会」をスローガンとして「都道府県議会議員研究交流大会」を開催し、今回で一七回目を迎えた。

特に今回の大会は、地方自治法施行七〇周年記念と銘打って、基調講演を憲法学の大家である大石眞 京都大学名誉教授にお願いし、続いて五つの分科会に分かれて活発な議論を行った。分科会は、学識経験者をコーディネーターとし、議員二名がパネリストとなって、それぞれの経験や事例を報告し、その後質疑を行うが、どの分

科会も時間ぎりぎりまで熱心な議論が行われた。今回も全体の参加議員は四六七名に及び、毎回定員を超える参加をいただいている。

さらに、平成二七年八月には、初めての試みとして、新任議員研修会を開催した。講演を大森彌 東京大学名誉教授と内貫滋 帝京大学教授にお願いし、議員としての心構えについて研修を行った。ここにも三六七名の議員が参加し、熱心に耳を傾けた。

四 おわりに

「地方自治は民主主義の学校である」という言葉がある。地域を支えるのが議員、そして議会の使命である。

我々議会人は、強い意思と誇りをもって、今後とも住民のため活動していかなければならない。議員そして議会が与えられた使命に従い本来の機能を発揮し続けること、それが真の地方自治に繋がると信じてやまない。

今、地方を巡っては、地方創生・人口減少対策や地方財政基盤の充実強化等の課題が山積しており、また、地方議会における多様な人材確保の観点から、地方議会議員の厚生年金加入などの重要課題を抱えている。

本会としては、これら都道府県共通の諸課題の解決、さらには、地方自治の発展や地方議会のさらなる充実強化に向けてその役割を果たせるように、一層の努力を重ねていかなければならないと考えている。

(全国都道府県議会議長会会長)