

町村議会の現状と課題

櫻井正人

はじめに

昭和三二年に施行された地方自治法は七〇周年を迎えた。

振り返ればこの間、地方自治法は数次にわたり改正が行なわれてきたが、機関委任事務の廃止や国から地方への権限移譲、義務付け、枠付けの見直しなど、地方分権という大きな流れにおいて、首長の権限が拡大する中、二元代表制の一翼を担う地方議会の果たすべき役割と責任は格段に重くなったところである。

一方、平成の大合併においては、町村はその数を大きく減らし、自立を選択した多くの町村では、議員定数の削減が行なわれ、住民と議会との距離が一層懸隔し、議員年金制度を廃止する大きな要因ともなったところである。

また、本格的な人口減少時代が到来した今日、我が国の社会情勢や地域社会は大きくその姿を変え始めている。

こうした中、国と地方は一体となり、人口減少に歯止めをかけるべく知恵を絞って「地方創生の実現」に向けて取り組んでいるが、地方議会においても、今まで以上に、議員一人ひとりが地域住民の代表として、その責務と役割の重大さを強く自覚するとともに、不断の議会改革のもと、議会運営の活性化を図り、地域住民の負託にこたえていくことが求められている。

このように、町村議会を取り巻く状況は様々なものがあるが、地方自治法施行七〇周年に際し、改めて町村議会の現状を眺め、当面する諸課題について所見の一端を述べることとしたい。

一 町村議会の現状

地方自治法施行後、七〇年を経た現在の町村議会の主な姿をみることにする。（平成二九年七月一日現在の数字による。）

（一）町村数等

全町村数は九二七町村で、そのうち人口段階別にみると、人口五、〇〇〇人未満は二六一町村（二八・二％）、五、〇〇〇人以上一万人未満は二四三町村（二六・二％）、一万人以上二万五、〇〇〇人未満は一四八町村（一六・〇％）、一万五、〇〇〇人以上二万人未満は一一八町村（一二・七％）、二万人以上は一五七町村（二六・九％）となっている。また、全町村人口（住民基本台帳）は、一、一〇七万九、八九一人で一町村当りの平均人口は、一万一、九五二人となっている。

(二) 議会の組織

議員定数は一万一、一九七人で一町村当りの平均は、一二・一人となっている。また、現議員数は一万一、〇二八人であり、このうち男性議員は九、九三二人（九〇・一％）、女性議員は一、〇九六人（九・九％）となっている。なお、全議員の平均年齢は、六三・六歳であるが、六〇歳以上八〇歳未満の議員は八、一六九人で全体の約七〇％を占めている。

常任委員会の設置状況は、九一七町村（九八・九％）であり、未設置は一〇町村（一・一％）となっている。常任委員会の設置数を比較すると、二委員会が五四四町村（五九・三％）と最も多く、ついで三委員会の二七五町村（三〇・〇％）の順で、五委員会以上は九町村（一・〇％）となっている。一議会当りの常任委員会設置数の平均は二・四であり、一委員会の平均定数は六・三人となっている。また、委員の任期は二年とするところが六七・一％と最も多く、次いで四年とするところが二八・一％となっている。なお、複数所属制を採用している町村は三二五町村（三五・四％）となっている。

議会運営の事務を担当する議会事務局の設置状況は、九二二町村（九九・四％）であり、未設置は六町村（〇・六％）となっている。また、議会事務局職員の条例定数の平均は二・六人となっている。なお、議会事務局長（書記長）の現在数は九二四人であり、在職年数別では一年以上三年未満が四五一人（四八・八％）と最も多く、次いで一年未満の三〇七人（三三・二％）となっている。

(三) 議会費（当初予算）

一町村当りの議会費の平均は、八、一一九万四、〇〇〇円で、一般会計歳出総額に占める割合は一・二％となっ

ている。また、議員報酬月額額の平均は、議長が二九万九四四円、副議長が二三万五、六三六円、議員が二万三、七二六円であり、町村長の平均額である七一万七、八四五円と比較すると、議長が四〇・五％、副議長は三二・八％、議員は二九・八％となっている。なお、政務活動費を交付している町村は一九〇町村（二〇・五％）であり、一人当たりの交付額は、月額換算で九、四四五円となっている。

(四) 議会の審議

一議会当りの年間の平均会期日数は四三・六日、本会議日数は一五・九日であり、一般傍聴者数の年間延べ人数は、定例会においては六万九、九一三人、一町村当りの平均傍聴者数は七六・九人となっている。なお、会期の通年制（法一〇二条の二）を実施している町村は二一町村、通年議会（法一〇二条二）を実施している町村は二九町村となっている。

町村行財政各般の問題について、所見をただす一般質問は、定例会ごとに行なわれているが、年間の平均延べ人数は二四・八人となっている。また、質問を行なう際、執行機関と向かい合う対面式を採用している町村は八一・四％、質問を一問一答方式で行なっている町村は七七・九％となっている。

条例・予算などの付議事件数は年間で八万七、一八八件、一議会当りの平均は九四・一件となっている。審議方法は、本会議即決が七一・六％で最も多く、次いで常任委員会付託が一九・五％、特別委員会付託が八・九％となっている。審議結果では原案可決・承認・同意が九九・二％を占め、否決・不承認・不同意は〇・六％、修正可決は〇・一％となっている。

請願の総件数は一、二五九件、陳情の総件数は四、三二九件で、一議会当りの平均件数は、請願が二・八件、陳

情が六・九件となっている。また、請願は七七・八％が、陳情は四四・七％が常任委員会に付託されている。

(五) 公聴会・参考人

本会議において、参考人を招致したのは七町村で回数は一三回、平均延人数は二・四人となっている。また、委員会において参考人を招致したのは四七町村で回数は一〇二回、平均延人数は二・四人となっている。なお、本会議・委員会ともに公聴会は開催されていない。

(六) 議会広報・広報活動

議会広報紙は八八九町村(九五・九％)で発行されており、そのうち議会単独発行は七九〇町村(八八・九％)、町村広報を活用して掲載しているのは九九町村(一一・一％)となっている。編集体制については、特別委員会が四一・七％で最も多く、次いで四年の三三・九％となっている。また、編集委員の任期については二年がもっとも多く五三・八％、次いで四年の三三・九％となっている。なお、編集メンバーについては、議員と職員が共同で行なうが六五・一％と最も多く、次いで議員のみが三〇・一％となっている。

議会中継は五八六町村(六三・二％)で実施されており、中継手段は庁内放送が三六五町村で最も多く、次いでCATVが一九三町村となっている。また、ホームページは七八〇町村(八四・一％)が開設している。

(七) 議会活性化等

議会基本条例を制定しているのは二九〇町村(三一・三％)、政治倫理条例を制定しているのは二四八町村(二六・八％)、専門的知見を活用したのは十一町村(一・二％)、法九六条第二項を活用して議決事件の追加を行なったのは五一四町村(五五・四％)となっている。

また、住民懇談会や議会報告会を実施しているのは三六九町村（三九・八％）、議会モニター、議会アドバイザーを導入しているのは四九町村（五・三％）、模擬議会として、こども議会を実施しているのが一八七町村（二〇・二％）、女性議会を実施しているのは七町村（〇・八％）となっている。

二 町村議会の課題

地方分権改革以降、長の権限拡大とともに、地方議会の果たすべき役割と責任は格段に重くなった。こうした中、多くの町村議会においては、現行制度を最大限活用するとともに、議会の使命や改革の方向性を明示した「議会基本条例」の制定、住民の声を広く汲み取る「住民懇談会」・「議会報告会」等の開催、議員同士で議論を行う「自由討議」、会期を長期間設定する「通年議会」の実施といった議会の活性化方策によって積極的に議会改革に取り組んでいるが、一方で、全国的な人口減少、低額な議員報酬等の影響によって議員のなり手不足問題に直面している。

以下、町村議会の当面する主な課題について述べることにしたい。

（一）議員のなり手不足

本会においては、次のとおり「議員のなり手確保に関する重点要望」を第六一回町村議会議長全国大会において決定している。

（1）地方議会議員の位置付けの明確化

地方議会議員の活動は、単に本会議などの会議に出席し、議案の審議などを行うだけではなく、当該地方公共団体の事務に関する調査研究や、住民代表として住民意思を把握するための活動など、広範多岐にわたっている。また、地方分権時代において、議会に期待されている政策形成、監視機能等を十分に発揮するためには、今まで以上に積極的に議員活動を展開する必要がある。

しかしながら、現在、地方議会議員の職務や位置付けが法的に明確化されていないことから、議員活動に対する期待や評価において、議員と住民の意識が乖離し、議員活動を遂行する上でさまざまな支障が生じている。

ついては、住民の代表者としての責務、住民全体の奉仕者としての責務及び合議体の構成員として議会の機能を遂行する責務を議員の職責として地方自治法上明確化し、議員の活動基盤の整備を図るべきである。

(2) 多様な人材を確保するための環境整備

我が国の地方自治制度の基本は議会制民主主義であり、議会が住民の代表機関として適切な役割を果たすためには、より幅広い層の住民が議員として参画することが求められている。

しかしながら、昨今の町村議会議員選挙においては、全国的な人口減少や高齢化の進行、従来からの低額な議員報酬の影響等もあり、立候補者が減少し、無投票当選が増え、一部の町村議会では定数割れとなるなど、議員のなり手不足が深刻化している。

こうした状況のなか、長と議会とが相互に牽制し均衡を保持する二元代表制を維持するためには、議員のなり手不足を解消することが喫緊の課題であり、現在、地方自治法等で規制されている議員の兼職及び兼業禁止の緩和や休暇、休職、復職制度の整備、議員報酬の改善、若者手当等の諸手当の導入、学校教育における地方議会の

啓発など幅広い層から多様な人材を確保するための環境整備を図るべきである。

(3) 地方議会議員選挙の活性化（公営選挙の拡大）

現在、市議会議員選挙においては、条例により、選挙運動用の自動車及び選挙運動用のポスターが公営選挙の対象になっているが、町村議会議員選挙は、一般的に選挙運動区域が狭く、選挙運動期間も短い等の理由で公営選挙の対象となっていない。

しかしながら、議員を志す多様な人材を幅広い層から確保することは市も町村も同様であること、また、近年の議員のなり手不足問題や町村合併で選挙運動区域が拡大した町村もあること等に鑑み、町村議会議員選挙においても、市と同様、条例により、選挙運動用の自動車及び選挙運動用のポスターを公営選挙の対象とすべきである。

また、市議会議員選挙と同様に選挙運動用のビラの頒布についても制度化し公営選挙の対象とすべきである。

(4) 地方議会議員の厚生年金制度への加入

地方分権時代を迎えた今日、地方公共団体の自由度が拡大し、自主性及び自立性の高まりが求められる中、住民の代表機関である地方議会の果たすべき役割と責任が格段に重くなっている。このため、地方議会議員の活動も幅広い分野に及ぶとともに、より積極的な活動が求められている。

しかしながら、先般実施された統一地方選挙において、町村では議員への立候補者が減少し、無投票当選が増加するなど、住民の関心の低下や地方議会議員のなり手不足が大きな問題となっている。

こうした中、地方議会議員を民間サラリーマン等と同様の厚生年金に加入できるようにすることは、議員を志

す新たな人材確保につながっていくと考える。

よって、国民の幅広い政治参加や地方議会における人材確保の観点から、地方議会議員の厚生年金制度加入のための法整備について早急に実現を図るべきである。

(二) 議会の組織・構成等

議会の組織・構成等に関する課題は次のとおりである。

(1) 議員定数

町村議会では、市町村合併や行政改革の影響等により、議員定数が大きく削減されてきたが、このことは、委員会審査の充実や政策提言、長に対しての監視機能を低下させる原因にもなっている。議員定数を考えるに当たっては、住民代表として各地域から選出された議員で構成されているか、委員会運営・議事機関として十分な人数となっているか等、各議会において十分に議論し決定すべきである。このまま定数の削減が進めば、議会そのものが成り立たなくなる恐れがあることに注意が必要であろう。

(2) 議員報酬等

地方分権改革によって、町村議会議員は、議員としての活動量が増大したが、議員報酬は依然として低額な状態が続いている。このことは、議員以外に別の職業や収入源を必要とし、町村議会議員を専業化することを困難にさせ、議員のなり手不足問題にも影響を及ぼす原因にもなっている。また、町村議会が「住民の縮図」になっていないとの意見も見受けられるが、現在の議員報酬の水準では多様な人材が議会に参加することは難しい。今後、各議会において、議員報酬をどのように考えていくのかは大きな課題となるだろう。なお、政務活動費の支

給については、全体の約二割に止まっており、積極的な調査研究活動を展開するためにも、今後、多くの町村議会での導入が望まれるところである。

(3) 議員の構成

町村議会議員は依然として高齢化している現状にある。議員の年齢構成が高いことは、これまで培った経験と見識を行政に反映させることに期待が寄せられる一方で、時には多様な住民の意見を行政に反映させることが困難な場合もある。こうしたことから、できる限り幅広い年齢層で議会が構成できるようにする必要があるだろう。

(4) 議会事務局

議会事務局職員は、日常業務のほか、議会開会中には会議の準備、議員への連絡対応等、集中的に業務が行われている。しかしながら、執行機関と比較して少人数であるため、調査研究や政策立案に関与することは難しく、議会の活性化に対応するには十分な体制となっていない。議会事務局が議会運営を支える重要性を考慮し、その体制整備を図る必要がある。なお、議会事務局の共同化は、他の行政機関とは違い、各議会によって異なる課題があり、それぞれの政見を持つ議員を補佐すること、また、ほぼ同時に議会が開催されることから実態にはそぐわないであろう。

(三) 住民に開かれた議会

住民の代表機関である議会は、本来、住民から見て「透明性が高い」、「住民が参加しやすい」ものでなければならぬ。しかしながら、町村議会においては、全員協議会や委員会協議会が、事実上の審議の場と化してしまっているケースが見受けられる。またそこでの内容は、ほとんどが公開されず、住民には何が行われているのかわ

からない。さらには本会議・委員会の場での質疑・討論が少なくなることに関わり、住民から見えない原因にもなっている。こうしたことから、全員協議会や委員会協議会は、議案等の協議や調整にとどめるなどし、可能な限り本会議・委員会で議論を尽くすことが肝要である。

議員同士の自由討議を行う場合にあっては、提案された政策に対して、様々な観点から論点を整理し、議員間の理解を深めるとともに、公開することによって議会としての説明責任を果たすべきであろう。

委員会については、できる限り公開するとともに、記録も要点記録ではなく、全文記録とすることが望ましい。また、会議録と同様、委員会記録もホームページ上での公開を進める必要があるだろう。

議会が地域ごとに「住民懇談会」・「議会報告会」等を開催し、住民から直接意見を聞くことも大切である。自分の住んでいる地域以外の住民の声を直接聞くことで、広く町村全体を把握し、地域代表ということだけではなく、全体の代表としての自覚と視野を持つことができるはずである。「議会基本条例」の広がりとともに、「住民懇談会」・「議会報告会」等がより一層取り組まれることに期待したい。

議会への住民参加も積極的に推進する必要がある。公聴会・参考人制度をさらに活用するとともに、住民が提出する請願・陳情については、必要があれば請願者・陳情者から参考人として直接意見を聞けることから、この制度を積極的に活用すべきである。

こども議会や女性議会など模擬議会も積極的に開催し、議会に対する住民の関心を高め、将来の議員のなり手確保にも結びつけてほしいものである。

議会広報も重要となっている。町村議会においては、議員自らが編集に携わり、住民に読まれる議会広報紙づ

くりに大きな成果を上げている。今後も議会の活動状況を広く住民に提供し、住民と議会の架け橋になることが期待されている。

議会中継については、従来からの庁内放送に加え、インターネットライブ中継、インターネット録画配信、CATV等により、議会から積極的に住民に向けて発信し、より一層、議会の透明性を高めることが望まれよう。

(四) 政策立案機能と監視機能

地方分権改革によって、首長の権限が拡大する中、地方議会の持つ政策立案機能の強化が求められている。議員は本会議や委員会での質問、質疑、修正等を通して、政策形成過程に参加し、予算、契約、条例等の審議において最終的な政策の決定を行っているが、議員による政策条例の提案は未だ少ない。議会が本来持つ政策立案機能を強化するためには、議員自らも立案できるよう能力の向上に努めるべきであろう。

そのためには、まずは研修会への参加が考えられる。近年の議員の研修会への参加意欲は著しく、本会が実施する各種研修会においても、全国から多くの参加者があり、またそれと同時に、都道府県単位の研修会や郡単位の研修会の対応も追われるほどである。

議会事務局については、町村議会の場合、職員数はわずか平均二・五人であり、人員の確保と専門性、執行機能からの独立性を確保するための条件整備が求められる。

「住民懇談会」・「議会報告会」等においては、多様な住民の意見を政策提案として取り入れることができるため、これからも積極的に開催する必要があるだろう。

政務活動費を活用した調査研究の成果についても政策づくりに反映させるべきである。

また、通年議会など長期間の会期を設定するなどし、本会議や委員会が弾力的に開催できるようにすることや、専門的知見の活用、大学との連携等も考えられる。

なお、先駆的な町村議会においては、議会が設定した地域課題について、議員と公募を含めて選ばれた住民が一緒になって研究を行い、その成果を政策提言するとともに、議員提案の政策条例の制定にも繋げている。さらには、公募を含めて選ばれた住民から議員が誕生するなど、議員のなり手不足問題にも大きな効果を挙げている。こうした様々な取り組みを参考にしながら、議員自ら能力の向上に努め、議会が本来持つ政策立案機能の強化を図りたいものである。

議会の監視機能については、予算・決算の審議をはじめ、監査請求、検査権、調査権、質問権等、多くのチェック機能を有効に活用しながら、引き続き、行政に対しての監視機能を十分に発揮していくことが望まれる。

三 おわりに

戦後、現行の地方自治制度ともに発足した地方議会制度は、議会関係者の懸命の努力により地方公共団体の意思決定機関としての機能を高めてきた。

地方分権型社会においては、住民に身近な行政は、住民に最も身近な行政主体が受け持つことが、よりの確で、迅速かつ効率的な実施を担保するという認識に立っている。その前提は、住民が行政を身近にコントロールできるということにある。故に、住民に直接選挙で選ばれ、長に比べてより細やかに住民の声を代表し得る地方議会

に期待が寄せられているところである。

「一隅を照らす、此れ則ち国宝なり」――天台宗の開祖である伝教大師・最澄がこのような言葉を残している。全国の町村に、一点の曇りも有ってはならない。そこに一点の曇りが有れば、慈愛の心を以って、一筋の光を差し込む。これが我々の使命であり、全国の町村がひとつも欠けることなく、明るく輝くことのできる社会を構築することこそが、何物にも変えがたい貴い国の宝であると考ええる。そのためには、今こそ、一人ひとりの町村議会議員がそれぞれの町村において本来の役割を果たし、住民が将来にわたりずっと住み続けたいと思える「まちづくり」に取り組むことが必要なのではないだろうか。

そうした取り組みこそが「地方創生の実現」に繋がり、二元代表制の維持のもと、議会の活性化を促し、ひいては「町村議会議員のなり手不足」の解消の第一歩になるものと確信している。

（全国町村議会議長会会長）