
東京都議会政策研究会

「自治体議会議員の新たな法的位置づけ」

講師：大森 彌 東京大学名誉教授

(平成19年6月25日(月))

東京都議会

は じ め に

地方分権の進展に伴い、二元代表制の一翼を担う地方議会には、執行機関に対する監視機能や政策立案機能のさらなる充実強化が求められています。また、住民の代表である地方議員には、多様な住民ニーズを把握し、政策に反映していく責任があります。

このような流れの中で、平成16年3月に設置された第28次地方制度調査会(諸井 虔 会長)において議会のあり方が取り上げられ、平成17年12月に「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」が出されました。答申を受け、地方議会の自主性・自律性拡大の観点からも地方自治法の改正が行われたものの、まだ十分とはいえない状況にあります。

特に、議員の活動領域が議会内外に拡大しているにも関わらず、その役割にふさわしい法的位置づけがなされていないという点は重要です。

このため、全国都道府県議会議長会では、有識者からなる『都道府県議会制度研究会』(大森 彌 座長)を設置し、平成19年4月19日に「自治体議会議員の新たな位置付け」として報告を受け、公表したところです。

私は、できるだけ多くの都議会議員の皆様はこの課題についての理解や認識を深めていただこうと、この研究会の座長である 大森 彌 東京大学名誉教授 を講師にお招きして、「自治体議会議員の新たな法的位置づけ」をテーマに講演会を実施しました。

本冊子は、その講演内容を収録したものです。今後の地方議員の法的位置づけについての議論の一助としてご活用いただければ幸いです。



平成19年8月

東京都議会議長 川島 忠一

目 次

◎ 講 演 編

- (1) 講師紹介・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・3
- (2) 講演内容・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・4

◎ 資 料 編

- (1) 地方自治法（抄）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・37
- (2) 第28次地方制度調査会答申（抜粋）・・・・・・・・38
 - 「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」
(平成17年12月9日、地方制度調査会)
- (3) 第28次地方制度調査会答申を受けた地方自治法改正の概要・・・42
- (4) 当日配布資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・44

講 演 編

(1) 講師紹介

大森 彌 おおもり・わたる 東京大学名誉教授



【略 歴】

1940 年 3 月 東京生まれ
1968 年 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了
1969 年 法学博士（東京大学）。國學院大学法学部専任講師
1971 年 東京大学教養学部助教授
1984 年 同教授
1997～99 年 東京大学大学院総合文化研究科長・教養学部長
2000 年 3 月 東京大学停年退官
4 月 千葉大学法経学部教授
5 月 東京大学名誉教授
2005 年 3 月 千葉大学定年退職
現在、放送大学大学院、上智大学、自治大学校などの講師

【専 門】

行政学・地方自治論

【役職経歴】

地方分権推進委員会専門委員（くらしづくり部会長）、日本行政学会理事長、自治体学会代表運営委員、川崎市行財政改革委員会会長、新地方分権構想検討委員会委員、都道府県議会議長会都道府県議会制度研究会座長等を歴任。現在、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会委員（会長代理・介護給付費分科会会長）、富山県行政改革推進会議会長代理、特別区制度調査会会長、地域活性化センター全国地域リーダー養成塾塾長など

【主な著書】

『自治体行政学入門』『自治行政と住民の「元気」』『自治体職員論』（1987 年、1990 年、1994 年、いずれも良書普及会）

『新版 分権改革と地方議会』（2002 年、ぎょうせい）

『自立と協働によるまちづくり読本』（共著、2004 年、ぎょうせい）

『官のシステム』（東京大学出版会、2006 年）など

(2) 講演内容

【司会（前田調査部長）】 それでは、お時間がまいりましたので、ただいまより、平成 19 年度第 1 回東京都議会政策研究会「自治体議会議員の新たな法的位置づけ」講演会を開催いたします。

まず、開催に先立ちまして、東京都議会川島忠一議長からごあいさつがございます。川島議長、よろしくお願いいたします。（拍手）



【川島忠一議長】 先生方、大変お忙しいところをご苦労さまでございます。講演会の開会に当たりまして、一言ごあいさつを申し上げます。

本日は、大森教授におかれましては、大変お忙しい中、講師としてお越しいただきまして厚くお礼を申し上げる次第でございます。また、議員各位におかれましては、定例会中のご多忙のところをご参集いただきまして、本当にありがとうございます。

さて、地方分権の進展に伴い、二元代表制の下、地方議会のチェック機能や政策立案機能の充実・強化が強く求められております。また、都議会議員には、多様な都民ニーズや意見を把握し、それを的確に都政に反映していく使命がございます。このように議員の活動領域が議会内外に拡大しているにもかかわらず、地方議員については、その役割にふさわしい法的位置づけがなされていない状況でございます。

このため、全国都道府県議会議長会では、この議員の位置づけの明確化について、有識者からなる都道府県議会制度研究会を設置し、去る 4 月 19 日に座長である大森彌教授より最終報告をいただいたところでございます。

私は、この課題については、できるだけ多くの都議会議員の皆様に理解を深めていただきたいと考え、大森教授に講演を依頼し、本日、講演会が実現したところでございます。ご多忙にもかかわらず、快く講演をお引き受けいただきました大森教授に深く感謝をいたします。

議員の皆様方におかれましては、地方議会のあり方や、議員の法的位置づけについてお考えいただく絶好の機会でございます。本日の講演会が今後の議員活動に生かされることを願ひいたしまして、私のあいさつといたします。ありがとうございました。(拍手)



【司会】 川島議長、ありがとうございました。

申し遅れましたが、私、本日の司会を務めさせていただきます議会局調査部長の前田でございます。よろしくお願いいたします。(拍手)

それでは、本日の講師の先生を改めてご紹介申し上げます。東京大学名誉教授の大森彌先生でございます。大森先生のご専門は、行政学、地方自治論でございます。全国都道府県議会議長会都道府県議会制度研究会の座長も務められておられます。なお、お手元配布の次第の裏面に、簡単ではございますが、大森先生の略歴等を載せさせていただいております。どうぞご覧いただければと存じます。

本日の進行でございますが、大森先生にご講演をいただき、その後に議員の先生の皆様からご質問等ございましたらお受けしたいというふうに考えております。全体でおおむね1時間程度を予定してございます。

それでは、早速でございますが、大森先生、どうぞよろしくお願いいたします。(拍手)



【大森彌講師】 お招きにあずかりありがとうございます。短い時間ですが、ざっとお話申し上げ、時間があれば一、二でも質疑をお願いいたしたいと思っています。

今、ご紹介いただきましたけれども、全国都道府県議会議長会のほうに勉強会というか、研究会がありまして、第28次地方制度調査会（地制調）が地方議会の問題について取り上げるということになり、地方議会3団体のヒアリング等もありましたので、是非とも地方議会の改革をやってもらいたいということで持ち込みまして、その幾つかはもう既に地方自治法の改正がございました。皆さん方はご存じのとおり、直っていることもあるのですが、まだ大きなことが直っていません。

事は、ここで言えば知事さんとの関係になるものですから、執行機関との関係を含むようなことがありますので、執行機関側、全国知事会側、市長会側、町村会側の意見もありまして、私どもの意向どおりには運びませんけれども、明治以来、圧倒的に執行部優位の体制ですので、この体制をもうちょっとバランスよく直したいという、それ無しに日本の地方自治はよくなれないと私ども考えておりまして、その点で言えば、少しずつですけれども、その方向に向かって改革が進むべきであると考えていますし、是非ともその方向で特段に都議会の皆さん方に頑張ってもらいたいと思います。都議会自身が自己改革をやって全国に発信しませんと、全国では、なかなか動きが鈍うございます。

幾つかの議会は、既にいろいろな改革に踏み出していますけれども、何と申しまして、都議会が全体として何をお考えになって、どういう方向で改革に取り組もうとしているかということはすごく大きいんです。様々な機会を捉えまして、皆さん方が都議会そのもののあり方、自己改革と同時に制度改革に乗

り出していただきたい、そんなふうに思って本日まいりました。

私は、もともと大学にずっといましたので、ちょっと世間知らずで、平気で物を言いまして、ご不評を買うかもしれませんが、それが私どもの役割かと思っていますので、間もなく会期も終わりでございましょうから、少しおらかなお気持ちでお聞きいただければと存じます。皆さん方の意識のあり方が大事ではないかと思っています。



実は、私は第1次分権改革をお手伝いいたしまして、ご案内のことですけれども、1999年に地方分権一括法が通りまして、この中に議会関係の事柄も含めまして、いろいろ改革が始まりました。私どもが1997年に分権委員会として総理に対して勧告を出した中に、「地方議会の活性化」という章立てを打ち込みました。この段階でも今日でも、地方議会の位置づけというのは「地方の行政体制」の一部なのです。この捉え方は間違いですね。地方議会を行政体制の中で議論するのは間違っているのですけれども、国のほうの皆さん方の考え方はそういうふうになっていまして、したがって、第1次の分権委員会ときには地方議会の議論をしたんですけれども、行政体制の一環として議論している。しかし、章立てとして「地方議会の活性化」が打ち出されたことは、それなりに意味があったと思います。

地方議会を行政体制の一部として扱うのは、明治以来の執行部優位の体制の中にはぐくまれた固定観念ではないかと思っています。地方議会には独自の役割があって、それ自身として価値がある存在であり、そのように議論されるべきではないかと思っています。なぜそのことを強調するかということは後ほど申し上げます。

その後、市議会レベルでも、あるいは都道府県議会レベルでも、議会の活性

化と一くくりで呼ばれるような様々な自己改革の試みがなされてきました。一問一答方式とか、議会の間取りはすぐには直らないんですけども、執行部の席へ対面しての発言とか、間違いなくいろいろな議会で工夫をし始めました。これは、新しい息吹ではないかと思います。



ただ、私どもがいろいろ見ていますと、都道府県のレベルや大きな市のレベルと一般市町村のレベルでは相当違いまして、同じように扱えるかどうか検討しなければならないかもしれません。地方議会全体に共通している事柄と、特段に都道府県のレベルである程度議論しなきゃいけないこともございますが、しかし、いろいろなところで自己改革が進んでいることは間違いのないです。

いろいろ理由づけが可能ですが、私自身の個人的な考え方は、将来、私は首長公選制を廃止してもいいと思っていますが、地方議会を廃止するということはありません。地方議会議員が選ばれて、その中から執行機関の長を生み出すことは可能ですが、議会を廃止して首長だけで地方自治が成り立つなんていうことはあり得ません。住民自治の最後の砦というのが議会であることは間違いのない、地方自治が議会なしにはあり得ない。ちょっと強く言い過ぎているかもしれませんが、そのぐらいのことを言わないと、圧倒的に強い執行部とのバランスが直らないのです。研究者としては少し強すぎる言い方でしょうが、そういう言い方を今のところしています。

こうした動きの中で、2007年に地方自治法の改正がございまして、この段階で3団体が持ち込んだ議会の改革の幾つかについて改正が行われました。これは、皆さん方は既にご承知のこととございますので、ここで改めて述べませんが、例えば私どもは議長に議会の招集権を持たせなさい、当たり前ではないですかと言ったんですけども、なかなか応じてもらえませんでした。そ

ここで妥協してきまして、議長には臨時会の招集請求権は持たせましょうと。既に議員さんたちが一定数であれば臨時会の招集が求められます。これにプラスしたわけです。

議会が選んでいない首長が議会の招集権を持つとは何事なんですか、本末転倒も甚だしいじゃないですか。もし、どうしても知事さんのほうで臨時議会の招集の必要があるならば、議長に頭を下げに来いというのが本来のあり方ではないかというのが私どもの考え方です。幾つかきちっと法的な議論をしていますけれども、それらを省いて言うともうそういうことでございまして、これはまだ直っていませんので、重要な改革テーマは引き続きあると考えています。

ただ、私どもがそう言いましたら、首長さんから「内緒ですが」と意見が出てきました。「先生、今の議会の議長に招集権を持たせたらどうなると思いますか。大体どこの議長だって、1年か2年でくるくる変わるじゃないですか。そうすると、ろくな議長が出て来なくて、その議長の判断で議会が招集できなかつたら困りますでしょう、行政が滞るじゃないですか。そういうこともお考えくださらなきゃ困ります」とおっしゃる。「やらせてみたらどうですか」と応答したのですが。世間がそんな無責任な議長を許すような時代ではないでしょう。ですけれども、実現までに時間がかかるかもしれません。

議会3団体のほうで持ち込んだ改革案はすべて実現したわけではございませんから、依然として制度改革のテーマは引き続き検討してもらいたいと思います。

その最大のテーマが、本日、お話いたしますテーマでございまして、これからその要点をお話申し上げます。皆さん方が議員さんとしての活動を行う出発点は、選挙で当選して、当選証書というのが出ますね、それです。どういうわけか、トップ当選した人に選挙管理委員会の委員長から当選証書の授与がありまして、あと、多数の場合は実務的に配るんだそうですけれども、とにかく当選証書が出発点ですね。

これは、自治体で働いている一般職の職員と決定的に違うんです。普通の職員は辞令をもって仕事をします。今回、私どもは、これは「任命職」とであると定義し直しました。具体的に何時から何時まで、主としてどこで仕事をしなさいということで任命される。上司もちゃんという。そうやって働くのが一般的な行政職員です。

議員さんはこれと決定的に違う。ここで言えば、知事さんと都議会の議員さんは決定的に違う。当選証書をもって議員活動を開始する。そして、その議員活動は場所と時間を限定されない。とりあえずは議会開催で招集されて議会議場審議に参加されますが、それだけで議員活動が尽きるなんていうことはない

んです。そんなふうに限定的に考えるのは、もともと行政職員のほうに引きずられて公選職としての議員職を考えてきたせいであると私ども考えました。

したがって、改めて従前の法的な扱いを全部直していただきたいです。「任命職」に対して「公選職」という考え方を打ち出したい。公選職ですので、現在の地方自治の仕組みで言えば、私どもの言葉では二元代表制ですから、知事さんと議員さんが両方とも直接住民から選ばれるという意味での公選職です。公選職の意義と、それに伴う一連の様々な制度というものを確立すべきではないかと思っています。その理由も、後ほど簡単にお話申し上げます。



そういうふうに考えていましたが、28次地制調は、これについては政治活動との関連等があるので引き続き検討を要するテーマであるというふうにして先延ばしてしまいました。そこで、これからお話いたしますように、私どもとしては、29次地制調が間もなく立ち上がりますので、もう人選が決まっていますけれども、その顔ぶれを見ますと、地方議会のあり方を審議できる人選になっています。

29次の地方制度調査会のテーマは、総理が何を諮問するかによりますけれども、大筋3つになっています。

1つは、今、市町村合併を引き続きやっていますので、将来の道州制ということ念頭に置きながら、基礎自治体の再編・整備というのをもう一段やるということになっています。市町村合併特例法があと3年で期限が来ますが、全国ではまだ合併でいろいろ苦勞しています。東京都は無風でして、ほとんど合併の議論をいたしていませんけれども、東京は東京の実情もございますし、強制型ではありませんから、合併をやらなきゃやらないでいいということでしょうが、将来を念頭におきまして、基礎自治体をどういうふうにも再編するかとい

うことをもう1回検討することになります。

一番大きなターゲットになっていますのは、1万人未満の小さい町村でして、今1,800台、1,700台に突入しますけれども、市の数が約800に近づいていまして、まだ町村は約1,000あります。政権党である自由民主党と公明党は、市町村の数を1,000まで減らせ、というかなり強い主張をしています、あと3年の間にこれを達成できるかどうか。私どもの見通しではなかなかそうはまりません。したがって、全国にある程度の小規模の町村が残るということになるものと思っていますけれども、一体その先はどうなるのか。

今日は道州制の話はいたしませんけれども、仮に道州みたいなことが現実化いたしますと、道州の中の基礎自治体はどうするかという議論をせざるを得ませんので、今程度の規模の市町村で、現在都道府県が行っている仕事を移管することができるかという議論に必ずなります。ですから道州の議論が具体化する段階で、既にその議論をし始めていますけれども、改めて基礎自治体の再編問題が出てきます。そういうことを射程に入れながら、多分ご議論されるのではないのでしょうか。

もう1つ、このところ、これは自治体議員にも関係がありますけれども、自治体の行財政運用上、特に財政運用上、監査という機能がまだ弱いのではないかと見られています。外部監査も入れているんですけれども、もうちょっと監査ということを強化すべきではないかという議論がございます。世間でもそう見えていますので、大阪市、夕張市のようなことが起こりまして、監査ということがきちっと機能しているんだろうかと。

監査の問題を本格的に検討すると、必ず監査委員問題になる可能性があります。そうすると議員さんが監査委員として出られますから、議会から出ている監査委員は本当に監査の機能を果たしているのかという議論に必ず発展します。したがって、議員さんが監査委員に選ばれる場合の人選のあり方、現行では事実上は議会の役職人事の一環になっていますから、一体それでいいのかということになるかもしれません。そうした話題になる。

もう1つは、地方議会のあり方をもう1回取り上げると。ただし、地方議会を取り上げるスタンスがまだわかりません。どういうふうに取り上げるかはわかりません。ただし、議会3団体の意向を全く無視して地制調が違う角度で検討することは事実上できないと思っていますので、私どもとしては「公選職」ということを正面から取り上げていただきたいというふうに働きかけるべきではないかと申し上げているんですけれども、どうなるかわかりません。

地方議会について、世間のほうは、その実態をよく知らないんです。それが一番問題なんです。地方議会はどういうふうになり立っていて、議員さんたち

はどういう活動をしているのかということは、ごく少数の有権者以外はほとんど知らないんですね。議会のほうも、よりよく理解してもらえるような工夫が十分ではないこともあります。そこで、議会運営や議員絡みの事件が起こると、その負のイメージが非常に肥大化して伝わりやすいのです。

今回も、統一地方選挙の前後にいろいろなことが取り上げられました。定数問題がその1つ。間もなく都の新しい副知事になろうとしている人が、第2期の分権委員会の席上、市議会議員の数が多いから半分に減らせということを平気でおっしゃったのですが、あれは世間の中にそういうふうな雰囲気があるからなんです。どうも議員の頭数が多いんじゃないかと。

ご案内のとおり、東京都議会は、他の府県と比べまして別建てになっています。何と申しましても、他なら市がやっている仕事を特別区に代わって都がやっていますし、人口が多いこともありまして、都議会だけは特段の措置として議員数が一番多い。上限数は128人です。もちろん、都道府県と市町村は同じようには扱えないかもしれませんが、世の中には頭数について、どうも多すぎるのではないかという雰囲気がある。

現在、制度上は、地方自治法上で上限数を設定しているんですけども、あれには、さしたる根拠があるわけではない。もともと分権委員会的时候は、あの上限数を法律で決めることをやめるべきではないかという議論もあったのです。議員定数をどうするかは自治体の自己決定問題だから、各自治体できちっと考えて決めればよいではないかという趣旨です。私は、将来は上限数の規定を削除すべきだと思っています。

もし、上限数を規定しないことになれば、どうすればいいかということを考えなきゃなりません。どうして今の人数が必要不可欠の議員数なのかを議論しなきゃなりません。これまで、どこでもこの議論を正面からしたことがありません。以前は法律で決まっていまして、条例で減数できることになっていましたから、減数措置をとってきたのですけれども、その減数の理由もあまり明確ではありません。大体は、行政のほうもいろいろ削減型の合理化をやっているから、議員のほうも数名減らすという形で対応してきているのが実情でして、議員の定数を減らしても議会は何も変わらない。住民のほうから見れば、もっと減らしてもいいのではないかということになる。議会側は明らかに追い込まれている。町村では、最小は上限数が12人ですが、今8人が出て、間もなく5人の議会が出るかもしれない。

一体、議員さんというのは自治体ではどういう任務を担い、どのような活動を行い、どのぐらいの数が要るのか、ということについて、日本の地方議会は1回も正面から議論したことがないんです。だから、頭数でも、こうやって追

い込まれるんです。



もう1つ、私どもの言葉では「公費支給」が議員さんたちになされていて、これにつきましてもいろいろ議論が行われ始めています。直さなきゃいけないなと思いつつ、直しにくいのですね。やはり自分たちの手当が減るということについては、利害当事者では直しにくいものですね。何かきっかけがないと直しにくいということもありますでしょうね。しかし、議員さんたちがどういう活動をやっている、これにどういう手当を出せばいいのかということについても、本当にきちっと議論をしていなくてはいけないのです。今のところは、特別職の報酬等審議会で一応議論して決めることになっているんですけども、あの議論の中身を読んでも、本当にきちっとした根拠があるような話になっているかどうか疑問なしとしません。しかし、今のところ手がかりはこれしかありませんから、これで一応お決めになっているのですけれども、このようなやり方で、議会に対する世間の評判の悪さを克服することができるだろうか、と思います。

以上のように話しますと、私が議会に対して非常に冷たくて、議会を専ら批判しているように聞こえるかもしれませんが、私は地方議会の充実・強化論者だと思っています。ただし、今までのような形で充実・強化すべきだとは言っていない。そういう意味では、少しきつい議論ではありますが、住民から信頼され、頼りにされるようになる方向で充実・強化すべきだと思っています。その充実・強化するための手がかりというか、あるいは構想というか、考え方をどういうふうに打ち立てればいいのかということになるものと思っています。

したがって、当面、議会3団体にとりましても、都議会にとりましても、第

29 次地方制度調査会で地方議会のあり方が議論されるならば、答申の中に次の地方自治法の改正にちゃんとのるような議論をしてもらいたいということを働きかける必要が出てくるものと考えています。

そこで、本日、皆さん方のお手元にございますように、研究会といたしましては、自治体議会議員の法的な位置づけについての考え方を取りまとめた次第です。



まず、その背景になっている幾つかの議論がございます。第28次地制調について言及しましたが、その答申の中に、地方議会の現状についての記述が出てまいります。ちょっと読み上げますと、「議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れているといった指摘、また監査機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でないなどの指摘のほか、議員定数が多すぎる、報酬が高すぎる、透明度が低いなどの指摘もある」と。この指摘の後、次のような重要なことを言っています。「また、議会審議に執行機関側が出席するのが通例となっているが、議員同士による議論をより積極的に推進すべきである」と。議員同士で議論をやれと地制調から言われてしまっているんですね。

現行では、議員さんたちは、知事さん以下都の執行部がやって来ないと本会議でも議論しない、委員会も開けないというのはなぜなのか、そう言われているのですね。どうしてそういう議会になってしまったのか。それが制度に由来しているのか、議員さんたちの意識の問題なのかということも考えなきゃならない。国の機関のほうで自治体議会に対して投げかけている問題なわけです。

ただし、こうした一連のことについて、私どもは、単にそれは議会だけの責任ではなくて、制度のほうに由来することがあるんじゃないですかと言ってい

ます。それで、制度に由来するとは何だろうかということを検討しました。

皆さん方のお手元に簡単な概要版がございますが、着眼点はどこにあるかと言いますと、簡単です。皆さん方の議会活動について、特に今、問題になっているような事柄についての地方自治法上の条文は2つです。第203条と100条の13項、これが非常に重要な条項になっています。

100条のほうからいきます。100条の13項は何を決めているかというと、2000年の地方分権一括法の中で入ったのですが、政務調査費についての規定です。100条はご案内のとおり、議会の調査について総括的に書いている場所です。この中に13項が新設され政務調査費が入っている。100条の中に政務調査費を入れているということは、それは自治体の事務等執行に関わる調査をするために必要な経費ということになるはずですが、しかし、どう見てもそうになっていません。100条の中に政務調査費を入れているのは、私から見ると不整合ではないかと思います。しかも、政務調査と言っていますが、その内容が何であるかということがほとんど規定されていません。調査すべき政務とは、一体自治体議員のどういう活動なのか。

そこで、これについて追い込まれているんですね。このままでいれば。私は、全部領収書を出しても、追及され続けると思います。領収書のある活動が、一体何の役に立っているのかを立証せよと言われる。このままでは、何かあれば、住民の不信感はまた募っていく。

この規定を入れたことには経緯がありますので、直ちにこれを廃止せよとは言いませんけれども、100条の13項に問題があることは確かです。100条って、百条委員会のように執行機関を調査する議会活動全体を裏づけている根拠規定ですね。この中に政務調査費が入っているんですよ。

もともと政務調査費を法律に入れた経緯を見ると、都道府県議会議長会が頑張ったんですね。それまではどうなっていたかというと、首長が、総務費に計上する補助金として議会会派に出していたんですね、調査研究費と称する補助金という形で。しかし、この補助金の支給には大きな欠陥があった。議員さんたちは、この補助金でいろいろ活動できましたからよかったかもしれませんが、首長のほうで補助金を出すと、議会の会派に出し、会派活動も実際には議員活動の一部になっていますから、首長のほうで補助金を出した後、その補助金の使途について、細かく何から何までチェックすることになると、首長と議会との関係で言えば、首長のほうが、この公金の使途について議員活動に介入するような話になりやすいんですよ、いちいち領収書を出せと細かくやったら。

そのため、極端に言うと、事実上、あれはノーチェックになってしまったんです。それを市民運動のほうから追及された。この補助金の使い方は問題じゃ

ないかと。間もなく情報公開条例ができてきまして、情報公開条例で開示請求するんだけど、出て来ないじゃないかと。一体これは何かということになって、当時はこれも大きな話題になったんです。

それでどうしたかという、補助金で出る政務調査費はどうやらもたない、何とか法律に根拠が欲しい。法律に根拠を置けば条例で議会費の一部として出せるではないかと。そういう経緯で、議員立法で100条の13項が打ち込まれたのです。それで、条例に基づいて政務調査費が出るようになった。

しかし、この法律の中の書きぶりも、普通の人を読むと、政務調査費で一体どういう活動ができるのかということは明白ではありません。私どもがいろいろな議員さんにお聞きすると、特に都道府県議会の議員さんたちの意識で強いのは、政務調査費のあの金で政治活動ができると思っておいでになる。あれは政治活動ができるお金なんだと。したがって、いちいち領収書を出せということは、議員の政治活動に関与することになる、政治活動の自由を縛るんじゃないかと。そういう意識が結構強いのです。

でも、政務調査費は政治活動に出しているお金であるというのは、どこでお決めているんでしょうか。あの条文をどうやって解釈したら政治活動に使えるというふうに言えるのでしょうか。

普通、政治活動というと2通りです。1つは政党活動で、もう1つは選挙活動です。政党活動と選挙活動に対して、自治体が公金として政務調査費を出しているということは、どうやったって根拠づけられません。ただ難しいのは、特に都道府県議会のように事実上、政党化していて、会派と言っているけどほとんど政党と一体になっていますと、議員さんたちが会派の活動を行うと、事実上、政党としてまとまって活動しますから、政党的な活動と政務調査費としての会派の活動はどこで区別できるのか。その境界線を引くことが難しいのですね。

私は都議会の実態を調べたわけではありませんけれども、私が知っている、ある県議会の皆さん方の政務調査費の政治活動というのは、ほとんど所属政党の活動をやっておられるんですね。でも、政治活動にお金を出すなんて、県民のほうは1回も決めた覚えがないんです。議員さんは、忙しい忙しいと言いますが、党としての様々な会合とか、党の役職者として活動するときも、みんな議員としての活動の中に入っているから忙しいのではないのでしょうか。そこで政党活動にも政務調査費は使えるはずだと思いがち。立法事務費というのは国会議員はちゃんと会派で使っているじゃないか、政務調査費も、もうちょっと自由に使ってもいいのではないかと。

自由に使えるということになると、今の政務調査費というものの意義づけ、

根拠づけ、使途についても、もう1回明白にしないとイケない。今のままだと必ずいちいち追及され続けられます。たぶんさわやかな気持ちになれないと思います。今日は個人的な意見をあまり言うてはいけませんが、1回これを廃止して、新しく本当に必要ならば、筋の通る公金を支出すべきではないかと私は思います。

直ちにというわけにはいきませんから、とりあえずは皆さん方は何らかの対応策を講じるものと思いますけれども、法律上の扱い方について、厳密な意味で不備があるかどうかわかりませんが、政治的な意味で言うと、やはりこのままではいけないんじゃないかと思います。100条の13項については、やはりきちっと直すべきではないかと思います。



本日の主たるテーマは203条問題でして、203条についてはご案内の議員さんは多いと思うんですけども、話の筋として、ちょっとお話申し上げます。

その前に、費用弁償の問題も全国的に出ましたので、一言これについてお話し申し上げておきたいと思います。

費用弁償は、ご案内のとおり、戦前は、議員さんたちには報酬は出てはいませんでした。名誉職でしたので費用弁償でした。戦後、報酬を出すことにした段階で、報酬と費用弁償との関係を議論しなかったんです。あいまいのまま、費用弁償も出し続けながら報酬を支給するという事になってしまったんです。したがって、今日に至るまで報酬と費用弁償の関係があいまいのまま続いているんです。

世間から見ると、費用弁償のうち、例えば交通費に当たるもの、あるいは相当地に遠方の人が、どうしても会議のために出て来る場合に必要な旅費・宿泊に当たるようなもの、そういうものについてまでやめるべきだなんて言いません。

けれども、報酬で支払っているにもかかわらず、会議等に出るとどうして一律に一定額を出しているのか、普通の住民から見ると納得できないんです。あれは制度上きちっと検討しないまま残してしまい、それが今日にまで続いているからなんです。

今の大きな流れは、これを廃止する方向なんです。交通費という実費で行くという方向に動いています。これまでのような費用弁償は、多分なくなっていくと思います。必要な交通費等はきちっと出す。もちろん、皆さん方が調査に行く場合には、一定の旅費は出す。けれども、議会の会議に出るたびに一律に一定額を出すという話は、報酬支給との関係で整合性がとれない。

この費用弁償も 203 条に起因している。203 条をお読みになって、皆さん方の根拠規定ですから、どういうふうに解釈するかということは非常に重要です。私は実は不勉強で気がつかなかったのですが、改めて 203 条をどう読むのかを知りました。



203 条は、昭和 27 年と 31 年に大きく改正しているんです。203 条の第 1 項はこう書いてあります。「普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員」と続きまして、最後はどう書いてあるかというと、「その他普通地方公共団体の非常勤の職員に対し、報酬を支給しなければならない」とあります。この第 1 項を読みますと、普通地方公共団体の議会の議員さんには、必ず自治体は報酬を支給しなきゃいけないことがわかります。それがどういう額でどういう方法かというのは、各自治体の条例で決めていいということにな

っています。

問題は、第1項の全体の読み方なんですけれども、あぜんとする解釈になっています。203条は、全体としては非常勤職員についての包括規定になっています。したがって、203条の1項に議会の議員さんが入っているということは、議会の議員さんも非常勤の扱いにしているだろうと思いきやすいですね。

実は、常勤、非常勤という職員の新しいカテゴリーが地方公務員法上に入り、それを受けて、地方自治法も直したんですけれども、そのときどうやって直したか。末尾の文章が決定的でして、「その他」の次に「の」がないんです。なかなか巧妙なというか、姑息なやり方なんですけど、「その他」の次に「の」がない、「その他の非常勤職員」となっていないから、この条文は議会の議員は非常勤の扱いにはしていないというのです。

普通の住民が見れば、どう見たって、この条文は非常勤職に関する包括規定なのだから、議員も当然に非常勤の扱いなんだろうと思うはずです。けれども、そう書いてはいないという解釈だそうです。

ほかのところで議員さんに「皆さん方は非常勤ですか」と聞くと、「非常勤だ」とおっしゃる人もおいでになる。そうなら、次の第2項はどう理解できるのか。第2項はどう書いてあるかというのと、「前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する」と規定している。非常勤の職員は、必ず勤務日数に応じて報酬を支払うと書いてある。そこから議員を除いている。除いていますから、議員への報酬は勤務日数でやなくていいことになる、解釈としては。

そこで、月々、報酬を出していますね。もし勤務日数に応じて支給するなら、勤務している日と日数を決めなければならない。例えば、議会が開かれて明白に議員としての活動をやっている日に関してのみ報酬を払うというように。そうになっていませんか。閉会中の月も報酬は支給されているでしょう。したがって、この限りで言えば、議員は全く非常勤の扱いではない。

それなら常勤職かというのと、常勤の扱いでもない。常勤的な扱いに近いのは次の第4項なのです。第4項は何が書いてあるかというのと、「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対して期末手当を支給することができる」とある。普通、ボーナスというのは、職員論で言うと常勤職員に払うものでしょう。期末手当を出しているところを見ると、議員は常勤的な扱いになっているようにも思える。しかし、常勤の扱いにはしていない。議員さんたちも、常勤職のようなそんな額の報酬はもらっていないとおっしゃる。

第203条は、議員とはどういう職務をどのように果たすのかについて、公費支給との関係で、一貫して説明ができないんです。どういう経緯でこういうふ

うになったかいうと、これらの規定を入れたとき、それを議員立法の形で押し込んでいるんですね。常勤、非常勤の区別をしたとき、非常勤ならば、これは勤務日数で報酬を出すことになる。そうすると、議員報酬もそうなる。それは困る。そこから議員だけを除外すべきだとなった。ボーナスは国会議員にも出ているのに、地方議会の議員に出さないのは均衡を欠くじゃないか。国会議員に出ているんだったら、地方議員にも期末手当も出せるように法律を書くべきだと書き込んだのです。

203 条の運用で、何が問題なのか。普通の有権者というか、住民のほうから見ると、議員さんたちはまず常勤ではないと思っていますよね。非常勤に近いです。しかし、どうも名誉職ではないと。なぜなら、月々、相当の報酬をもらっている、ボーナスももらっているじゃないかと。しかし、ちょっと調べてみると、議会が開かれるのは、多くても年間大体 70 日から 75 日ではないか。それしか議会審議に出かけないのに、つまり、それしか議員活動をやっていないのに、どうして月々の報酬がもらえるんだ、変ではないかと。

それに、政務調査費も出ていると、月 60 万円だって、それ何。そういう素朴な疑問が出てきているんですね。なぜこういうふうに思われてしまうのかというと、議員は一体どういう活動をする人で、この議員さんたちの活動が住民自治にとってどれほど大事であるかということが、きちっと法律に位置づけられていないからです。

議員さんたちは、議会の活動、議員としての活動に対してきちっと公費支給を出してもらいたいと頑張ってきましたので、それは成果なんですけれども、このままで、これまでのように頑張れば頑張るほど、皮肉なことに、住民の支持、理解が得られにくくなっていく、それをどうするかです。

私どもは、このままの位置づけではだめなので、この 203 条から抜き出すべきだと考えました。抜き出すということはどういうことか。議員さんたちはどういう活動をする職業なのかということを明確に法律に規定する。そうすると、任命職である行政職員のように、時間も場所も決まっていて、そこで仕事をやるような活動ではない。当選したときから議会議員としての活動は始まって、次の選挙まで、例えば、地域を巡っていて、住民と様々な懇談をやるという活動は重要です。議会の会議に出るだけが議員の活動ではない。議員さんたちだって、場合によれば、自治体を代表して、他のところへ出向き、あるいは様々な行事に出るということだってあるではないですか。議員活動を任命職のように考えてはならないんです。これまで、どうもそのように考え、議員活動を縛ってきたのではないかと。

そのように議員活動を縛るとだれが有利になるだろうか。議員さんたちが住

民から直接選ばれた公選職として活動するということが全体として制約されることになりますから、まずほくそ笑んでいるのは執行部です。もうちょっと言うと、執行部をストレートに使ってきた国の各省庁です。明治以来、国の省庁と執行部は、議会が議会らしくなることをずっと嫌ってきたのです。だから、そのように法的に扱ってきたのです。

その中で議員さんたちは頑張った。公費支給で押し込んだ。押し込んだという点では頑張りましたが、このままで行くと、これ以上のことはどうやら無理になった。したがって、改めてどういう制度設計にすればいいかということを考えなくてはならない。そのためには、きちっと法律上の整備が要る。できるだけ幅広く、議会の議員さんの活動を定義すべきです。閉会中であるから議員の活動が行われないなんてことはない。幅広く考えた上で、しかもどういうふうに振る舞えばいいかということについてきちっと規定した上で、それにふさわしい公費の支給ということを考えてしかるべきではないか。そういう基本的な考え方で報告書全体を書きました。お手元にあるのはその概要版です。



公選職というのは今のところ知事さん、市町村長さんという首長と議員さんです。直接選挙で選ばれますので。検討の当初は、制度的にはこの2つの代表機関を一まとめにして別建てにするというふうに考えていたんですけれども、知事会からこの検討を何も仰せつかりませんでしたから、首長の扱いをどうするかは一切書いてありません。同じ公選職でも、議会の議員さんの扱いについて、これを公選職として位置づけるべきだと提案しています。ただし、公選職という言葉を使って法律を書けと言っているわけじゃありませんで、公選職という観点から法律の整備をしてもらえれば構いません。そうするとどうなるかということ、首長のあり方にも当然波及しますよね、知事さんも公選職ですから。

ちなみに、首長に関する規定は第 204 条に入っている。そこではどう見ても、知事さんを常勤職の扱いにしていると読めます。でも、そこでも「その他」の次に「の」がありませんから、そう決めてはいないのです。しかし、知事さんには、報酬ではなく常勤職と同じ扱いの給与が支給され、しかも、何と退職金も出るんです。相当に高額な退職金が首長職には出る。総理大臣の比ではない。どうも変だと思います。直すべきではないか。これは私が 1 人言っているわけではなくて、自由民主党は既に検討に入っています。退職金のあり方も含め、首長への公費支給のあり方についても、公選職ですから、当然ながら再検討してしかるべきではないかと思います。



ところで、率直なところ一番悩みましたのは、公選職にいたしますと、公選職に対する公費支給のあり方をどう考えればよいかでした。当然ながら公選職にふさわしいあり方でなければならぬ。一体それをどういうふうに決めればいいのか、難しいんです。現在出ている報酬と呼ばれるものはそのままでいいのか、言い換えるのか、それ自体が問題になりました。

いろいろ議論がありましたが、とりあえず研究会の最終的な判断は、「歳費」で行きたいということになりました。歳費は、ご案内のとおり、国会議員には、憲法上国庫から出すことになっています。歳費という言い方は国会議員に関して使っています。それを地方議会の議員さんに使えるのか。歳費は別に国会議員だけの独占物ではありませんから、使っても構わないと思います。けれども、何も付けずに歳費とやると、不快に思う国会議員が出てきますので、とりあえず「地方歳費」ということにいたしました。しかも、「仮称」ということで。

これについて幾つか候補がありまして、私は最初、「年俸」はどうかと言ったんですけれども、年俸と言うと、成果主義風になるんですね。議員活動の成果

が上がったかどうかの評価は難しいでしょうね。ほとんど成果を上げていない人と、本当に成果を上げている人をどうやって区別するのか。自治体職員の人事評価は、新しく地方公務員法上に設定されますけれども、議員さんたちの活動の評価はどうするのか。住民グループが市議会議員の通信簿を作成している実例が出始めていますけれども、公費支給につなげる議員評価は可能になるか、そもそもそうするのが適切なのか。年俸にすると、そういう議論を誘発しまして、少し言い過ぎるかなということでした。

私どもとしては、地方自治法上の改正をしていただくときには、少なくとも「報酬」という言い方だけはやめてもらいたいという主張です。報酬というと203条問題になりますので、是非とも違う表現にしてもらいたいと考えました。とりあえず、「地方歳費」で打ち出しました。

そうすると、問題は「地方歳費」の構成要素になりますね。一体、「地方歳費」の中に何を入れ込むか、それをどうやって決めるのか、どういう水準で決めるのか、その問題になります。したがって、法律上、自治体議員の任務を明白に書いていただくと同時に、どういう基準で、どういう決定過程を踏んで、議員さんたちに対する新しい「地方歳費」を支給するのを決めるのかを考えなければならない。

その際、議員さんたちの活動への手当を決める場合の基準をどうするかについても改めて議論しなければならない。研究会の報告書には書いてありませんが、私としては、本日は、ちょっとそれについて触れておきたいと思います。

従来の三役さん、知事、副知事、出納長と、議会の議長、副議長、議員に関しては、給与ないし報酬及びボーナスが出ていますが、これは地方交付税上の措置がなされているのです。一応、都道府県レベルは人口170万人を標準団体にしまして、一定額の措置がなされているのです。

人口170万人ですから、大体中間的な規模です。県で言うと鹿児島県が大体中間です。このくらいの規模を想定しまして、地方交付税上の措置がなされています。実は、2000年の地方自治法改正で政務調査費を入れ込んだときに、これはあまり知られていないのですけれども、地方交付税上は、政務調査費は、都道府県議会議員だけに措置されているのです。市町村議会議員には措置されていないのです。これはどうしてなのか、よくわかりません。どうして総務省は都道府県議会議員にのみ政務調査費の措置をしたのか。都道府県議会議長会が中心になって「わっしょい」やったことへの配慮なのか、都道府県議会をより重視しているからなのか、わかりません。とにかく、政務調査費は条例で出せることになった。

むしろ問題なのは、地方交付税上の措置をする場合、国が何かの基準を考え

ているはずですが、それがはっきりしていないことです。議長、副議長、議員では額が違う。したがって、それに連動してボーナスも違ってくる。どういう基準で現行のような額の措置をしているか、よくわかりません。わかっていることは、鹿児島を含めまして、どこでも地方交付税措置以上の報酬が出ていることです。東京都は筆頭です。もちろん、地方交付税上の措置額は国の考え方によっていますし、地方交付税交付金は使途が決まっていない一般財源ですから、各自治体が、それと同じ額にする必要はありません。地方交付税というのは、国のほうで配るときに、一定の算定をしなければならないからしているだけでしょうから。

しかし、措置しているのですから、国のほうに何か基準、考え方があるはずだと思えるのですが、これが明確になっていません。以前から言われてきたのは、議長は副知事を、副議長は出納長を上回らない額にするということでした。仮に公選職ということになると、公選職の一方は首長ですので、議長、副議長、議員の「歳費」を知事との関係の中で、一体どういう水準で決めればいいかということを検討しなければならない。その制度設計がほとんどまだ手つかずですが、知事のもらっている全体の手当、例えば知事の額を1にした場合に、議長はどのくらいの指数にするのかというような基準を設けるべきなのか、設けなくていいのかという議論を行ってみてはどうかと思います。



公選職の制度設計になったら、知事さんに支給している公費と議長、副議長への公費との兼ね合いが出てくる。したがって、この兼ね合いの基準みたいなものを設けていくと、現在の特別職の報酬等審議会の審議でいいのかということになるかもしれない。あるいは、その審議会の検討すべき条項の中に新たな基準を入れなければできなくなる可能性が出てくるかもしれない。

そのときに、今、知事がもらっている退職金をどうするかは大きな問題になる。退職金のあり方は、議員への公費支給のあり方にどこかで関係する可能性が出てくる。そのことを含め、本格的に正面から検討すべき時期に差ししかかったんではないかと思います。

もし第29次地方制度調査会が正面から地方議会のあり方について、仮に公選職という視点で検討するということになれば、現在の第203条の裏づけによってやっている様々な公費支給のあり方についても、当然ながら議論の対象になるべきものだと思います。もし議論の対象になるのであれば、議会の皆さん方が、こういう観点で議論すべきではないかということをするべきだと思います。そうでありませんと、議会・議員活動を積極的に評価し、これを弁護し、これをいいものに変えようとする人は、世間で言えば相対的に少数ですから、全体としては相当冷たい議論になる。皆さん方のほうできちっと議論して持ち込んでいただくことが必要です。

なканずく、最大規模の議会である東京都議会がこれに対してきちっと物を言っただけことが大事な時期になっているんじゃないかと思いますので、個人的な願望ですけれども、是非とも皆さん方の中で率先して働きかけていただくような体制をつくっていただきたいと思います。このことを最後に申し上げまして、若干お時間が過ぎますので、皆さん方のほうでご質問があれば承りたいと思います。以上でございます。(拍手)



【司会】 先生、どうもありがとうございました。

それでは、今、先生からございましたけれども、ご質問をちょうだいしたいと思います。何かご質問がございましたら挙手いただきまして、申し訳ござい

ませんが、お名前と会派をおっしゃっていただければ幸いです、どなたかいかがでございますでしょうか。よろしゅうございますでしょうか。

【大森講師】 お1人ぐらい何かご批判いただくとうれいすね。1人もご質問がなかったということは、都議会は動かないぞというサインだと受け取りますので。お1人ぐらい、きつい議論で結構ですので、こういうふうを考えるべきじゃないかということがあれば。私も、全国都道府県議会議長会を応援し、もし本格的に議論されるならば、もう1回きちっと体制を整えて国へ働きかけて行きたいと思ひますので。



【野島善司議員】 勇気を出して1つ。法令上の解釈とか、あるいはそれが実態と解離しているということについて理解ができました。

そこで、我々の給料というのは今、報酬審議会で行っているんですかね。副知事連動という形だというふうには理解しているんですね。そうしますと、執行側と議会側が車の両輪だと考えたときに、例えば執行側の副知事さんは庶務もいるし、たくさんの補助職員がいます。そういう中で仕事ができる。一方、我々のほうはそういう者は一切と言っているぐらいないと。

実態として、相互牽制、相互作用を持ちながら、給与は副知事連動で、さっき費用弁償、これは一般職員になりますと、一般職員は住宅手当があったり扶養手当が出てくるわけですね。その辺の実態として、給与なり、あるいは報酬という見方をするのか、あるいは先生の「地方歳費」という呼び方を将来するのか、それはそれとして、実態に合わないようなものが現存しているような気がしてならないんです。したがって、我々に秘書をたくさんつけろとか、車も

1人1台だとか運転手付きだとか、そういうことじゃないんですが、そういう実態と合わないような実情をどういうふうに捉えていったらいいのか、こんなところをお伺いしたいと思います。

【大森講師】 実に的確なご指摘だと思います。26次、28次の地制調の答申で、従来と違ってきたなと思いますのは、例えば東京都という自治体があり、その団体としての意思を決めますね。議会は決定権限としては相当大的な権限を持っています。ポイントはどこにあるかというと、団体の意思を決める前提として団体の意思の案を考えなきゃいけないことなのです。それを、だれが考えるか。

実は、日本の自治体の執行部というのは「お手盛り機関」になっていまして、自ら執行すべき議案の企画・立案を執行部がやるんです。だから、自分たちでやりたくないこと、不都合なことは企画・立案しない。明治以来なんですけれども、執行権が非常に強いのですが、執行部の方々が議会に出てくることについては、当初、国は非常に消極的だったんです。つまり、知事さん以下、執行部の幹部職員が議会に必ず出席しなきゃいけないことになると、執行権の行使に対して制約が加わるから、できるだけ出ていかないほうがいいと考えていたのです。それが当初の考え方だったんです。

ところが、実態はどうなったかというと、逆転してしまった。執行部が出て来ないと議論が行われなくなった。議員さんは質問しますから、ある政策について方向を示すことは可能なんですけれども、あれほど執行部が最初からずらっと並んでいるとどうなるかというと、専ら執行部に対して質問するような形になるんですね。何を前提にしているかというと、議会で議論すべき議案は、執行部が皆、用意してくるものだ。ということは、議会自らが調査、企画・立案して、それを執行機関に提示し、これで執行しなさいとは言っていないことになる。例えば、予算編成・提案権は知事にありますが、予算を組む場合には、こういう政策の方針なり骨格を考えながら予算編成して持ってこいと言っても全然構わないんですけれども、おやりになりません。議会自らが調査、企画・立案することによって、執行機関にきちっと執行させた上で執行機関を監視するという体制ではまったくなくなってしまったんですね。

施策のすべてとは言いませんけれども、自治体の大きな政策方向については議会自らが示して、それを執行機関がちゃんと忠実に執行せよという体制に向かうべきではないでしょうか。今、ちょうどご指摘いただきましたように、もし議員への公費支給のあり方を考えるならば、議会・議員の政策形成活動を重視すべきではないでしょうか。

今回、地方自治法の改正で、常任委員会と議会運営委員会と特別委員会に議案提出権を認めた理由も、議会の側からの政策提案を激励するという意味なのです。そのことによって、首長があまりにも強いこととのバランスをとってしかるべきではないかと思います。そうすると今のご指摘が効いてきまして、そういう議会自らが調査して企画・立案するような活動を補佐する体制はどうするのかという新たな問題も出てきます。議員個人がやるのか。秘書もないじゃないかという議論になりますし、そういうふうに政策形成の力を強めるという議論になったときに、一体、今のような事務局体制でいいんですかと、当然そういう議論になりますね。



ただ、今は、どこの自治体でも職員の定数削減をやっているものですから、当面のやりくりはどうすればいいかということになります。議会のほうで調査して企画・立案する場合には手が要ると思うんですよ。それから、政策を条例化するとき、それなりにノウハウが必要ですし、様々な法律の関係も調べなきゃなりません。そうすると、東京都で言えば、政策法務の担当者は相当の人数と能力がありますので、一時的にその職員を活用すればいい。議会のほうで条例案を自分たちでつくるとすると、地域を巡って行って市区町村や住民に説明することになる。当然ながらスタッフが要りますよね。

そのときはどういうふうにやればいいかというと、都庁に勤めている職員は知事のためだけに働くんじゃないのです。東京都という自治体全体のために雇われているんです。したがって、知事さんが政策形成に職員を使えるのに、議会の議長さんが使えないなんていうことはあり得ない。もちろん、執行部の職員は日常業務をやっていますから、その職員を活用するのは相談事になります。大半の職員は政策形成をやっているのですね。来年度の予算編成を目指して

様々な政策形成をやっているのですよ。議会が始まると、答弁のためにいろいろ準備するのもそういうことになっているのです。

どうすればいいかというと、議長さんと知事さんが相談して、ある職員を併任扱いにするのです。一時的でいいですから。この条例案の作成には2か月ぐらいかかるから、君は今の仕事をしながら、議会のほうで頑張ろうとしているから、手助けをして来いと。その仕事振りについても、ちゃんと人事評価するからと。

今はどうなっているかというと、議会事務局職員の任用は議長さんの権限になっていますが、首長のほうで採用した職員をいろいろと相談しながら議会事務局へ配置しているんですね。一般に、ある自治体で採用された職員は、議会事務局の職員になることはあまり想定していないんです。しかし、人事異動で行けと言われる。これが問題なのです。人事異動でやって来て、議会・議員の活動が大事だから、その議会・議員を自分が支えるんだという職員がいてくれればいいんですけども、早く執行部へ帰りたい職員が多いのではないのでしょうか。

ちょっときわどい言い方かもしれませんが、本当に積極的に議会の本来の役割を果たそうとして、その職員が一生懸命やるとするでしょう。執行部から来た職員は執行機関の実態の問題は見抜けるんですね。これはもうちょっとこのようにできると判断できますので、その知恵を議員さんにつけると、すぐわかるんですよ。あれはあの職員が余計なことをしたと。その職員のその後の人事はどうなるのですか。議会事務局へ行きっ放しでは困る。

これから重要になることですが、地方公務員法が改正され、任命権者が職員の人事管理の制度設計をやることになっている。したがって、制度的に言うと、議会事務局の職員についての人事評価のシステムを議長さんが作ることになるんです。もちろん、議会が独自に職員を採用してもいいんです。今でもできる。そうならないだけなんです。

しばらくの間は職員の数を議会のほうですぐ増やせませんから、しかも執行部にはなかなかよくできる職員がいますから、それを一本釣りしてきて使うのです。しかし、これは知事さんのほうと十分協議していただくことになります。

職員を活用して議会のほうで議案を企画・立案していくことになりますと、議会側が質問に答える立場に立つことになる。専ら質問するんじゃなくて、議会の皆さん方が答える立場になる。これが大事なんです。専ら質問するのは楽なんです。知事側にも自分で答える、都民にも答える、そのことがどれほど重要なことかと思えます。

どうしてか。議会側、議員側に責任意識が生まれるからです。皆さん方に責

任意識がないとは言いませんけれども、首長のほうで十分準備してきたものについて質問して通していますから、何か事が起こると全部執行部の責任にしまっている。議会の責任が蒸発してしまうようなあり方自体が問題なんだと思います。

だからこそ、住民が実態を知らないでいるということもありますけれども、住民はあまり議会を頼りにしないのではないのでしょうか。議員を頼りにしている住民はどういうことを頼りにしているかという、これは悪口ですが、具体的な利害に関わる口利きでしょう。あの議員さんに口を利いてもらおうと執行部が応答してくれるとか。でも個別のことに議員さんは口利きをしてはいけいなのです。議員さんは政策を練り上げるためにおいでになる。議員さんは、個別の問題について執行部と折衝してはいけいなんです。議員さんの中には、口利き以外にどんな議員活動があるのか、と居直る議員さんもいます。

でも、個別の問題でない限り政策の問題になりませんから、地域や住民の中に入って行って、具体的な個別の問題に気づき、その解決のために政策を作成するということが大事なのですね。そういう政策形成活動を充実・強化したい。そのためには、将来は、都道府県議会のレベルでは、政策秘書がついてもいいかなと思っているんですが、直ちにいきませんので、しばらくはいろいろ工夫していただくことになるんじゃないのでしょうか。

それから、ちょっと長くなって恐縮ですが、今回、地方自治法の改正で、議会事務局の職員の活動についての法律上の言い方が変わったんです。今まで地方自治法上は、議会事務局の職員は議会に対して「庶務」を行うということになっていた。ひどいですよ。庶務も大事かもしれませんが、今回は「事務」と変えているんです。したがって、議会事務局の職員は本来の議会のあり方としてちゃんと活動するように、全力を挙げてバックアップする。おそらくこれまで以上に議会事務局の職員は少数精鋭にならざるを得ない。優れた職員を引っ張ってきて議会で働かせる。そうやって議会全体の政策の作成・判断の力を増すということが現実的な解決方策ではないかと私は見えています。

【野島議員】 ちょっと関連して、あと1点お聞きしたいんですが、私ども自身が政策形成能力を高めていく。その行き着く先は、やはり具体的な形での条例の提案なり何なりという形になろうかと思うんですね。国の場合には議院内閣制ですから、閣法と議員立法の比率はよくわからないんですが、私なんかの感覚で行き着くところは、財政権は知事に専属しちゃっているという感覚が抜け切れないんですね。

自治法上は、条例の制定もできますよ、議員提出議案もできますよとなって

いるんですが、その辺の壁というのもどうしても意識していってしまおうと。実態としては、その前に執行側とやりとりしながら、執行側の法案として、あるいは条例として出てくるという実情はあるんですが、制度論上、財政権を持たずにある議会が——国だって国会はそうなんですが、ただ議院内閣制との違いということで言ったときに、その財政権の壁みたいなものについてはどういうふうな認識を持ったらいいいのか。



【大森講師】　今回、私どもの研究会の報告に、今のご発言に関係したことが2つ書いてあります。少なくとも第1期地方分権改革を前提にしますと、固定観念のままになっている考え方が2つあります。

1つは、現在の地方自治法上、予算提案権は知事さんにしかありません。したがって、議会がどんなに頑張っても、法律を改正しない限り、予算提案権を議会が持つことはできません。しかし、予算を伴う条例が議会から出せないなんてことはありません。ただし、予算を伴うような条例をもし皆さんが政策でお考えになる場合は、当然ながら全体の予算のことに関係がございますから、執行部とご相談していただくことになりますね。予算を伴うような政策条例をお出しになっても、とても執行できないようなものは困りますけれども、予算を伴うようなものが提案できないなんていうのは、全く固定観念です。

もう1つありまして、今回は国もちょっと乗り出してくれたんですけれども、議会は合議機関だから、議会に審議会を置けないとずっと思っておいでになる。それに近いような行政実例が旧自治省の時代に出ていたのですが、屋上屋を重ねることになるからと。議会は合議体だから議会に審議会を置けないと。これも変な考え方です。今回はどうしたかということ、必要なら外部の学識経験者等

に、複数でも構わないのですが、調査活動を依頼できることになりました。ということは、事実上、議会の中にある種の審議会的なものを置けるということになりますから、半歩進んだのですね。さらに一步進めて、議会に政策形成の審議会を置いて、議会活動を充実・強化すべきですね。

それから、それと連動することですが、議会が議会として、集団として自らを管理運営するために、その限りの執行的な機能を果たせないと困るんですよ。議会というのは、それ自身が合議体という団体ですから、議会事務局がやっている事務以上に、例えば情報公開の審議会を置くとか、あるいは政治倫理委員会を置くとかいうことになれば、それには一種の執行行為を伴うんですね。異議申立てがあったときにどうするか。そういうものを置かないと議会自身が困ることになるんです。だから、議会に審議会が置けないなんてことはないんですから、置いてもいいのです。

問題になるのは、新しい政策をつくり出すときに議会が審議会を置くかどうかです。これは、議会のほうで、例えば議員さんたちが提案する、これから委員会が提案する、そのときに、その議会が十分な幅広い住民参加の中で提案したい、そのことによって提案を根拠づけたいという場合は、審議会を置けばいいんです。そうするとどうなるかという、今、参加の仕組みというのは公聴会と参考人ですね。あれが、どうしてあまり使われないかという、議会自らが企画・立案しない。ですから、公聴会を開き、参考人を呼ぶ必要がないのです。知事さんのほうは、住民参加で用意周到に整えてくるんですよ。整えてきたことについて議会で公聴会やれますか。参考人を呼んだらそれ自体が政治問題化するではないですか。

ということは、議会のほうで政策を提案するんだったら参考人を呼び、あるいは公聴会も開けます。私どもが慎重に検討した結果として、地方自治法上、明白に禁止されていないことについて、できないことはないという観点から、議会に審議会をお考え下さって問題ないということになりました。報告書にはそう書きました。

ただし、知事さんのほうの頭も変えていただかなければなりません。ただでさえ知事・執行機関は強いのですから、知事さんのほうが二元代表制の議会のあり方について新たな認識を持ってもらわないと困る。両者が変に対立するのはよくありませんが、議会と首長が協力体制の中で自治体としてのいい意思決定をしていくことが重要ですから、やはり協調し、相談しながら運んでいただく、そういうことになるものと思います。ここの知事さんは強い個性の人ですが、都議会が、是非とも率先して政策の形成と提案をやっていただきたいと願っています。

【野島議員】 ありがとうございました。

【司会】 ありがとうございました。まだご意見がございますとは思いますが、けれども、お時間になりましたので、大変恐縮ではございますが、これをもちまして講演会のほうは終了させていただければと存じます。大森先生に、是非とももう一度大きな拍手をお願いできればと存じます。（拍手）

大森先生、ありがとうございました。

以上をもちまして、平成 19 年第 1 回の東京都議会政策研究会を終了いたします。本日は誠にありがとうございました。（拍手）

—— 了 ——

（上記は、平成 19 年 6 月 25 日（月）に開催された、東京都議会政策研究会における講演内容を掲載したものです。）

資 料 編

(調査権 ・ 刊行物の送付 ・ 図書室の設置等)

第 100 条

- 13 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、その議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、その議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができる。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならない。

(報酬及び費用弁償)

第 203 条 普通地方公共団体は、その議会の議員、委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員 (短時間勤務職員を除く。) に対し、報酬を支給しなければならない。

- 2 前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。
- 3 第 1 項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
- 4 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。
- 5 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。

(給料、手当及び旅費)

第 204 条 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、… (略) …その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。

- 2 普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、… (略) …又は退職手当を支給することができる。
- 3 給料、手当及び旅費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。

(2) 第28次地方制度調査会答申（抜粋）

「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」

（平成17年12月9日、地方制度調査会）

第2 議会のあり方

1 議会に対する期待と評価

議会には、多様な民意の反映、さまざまな利害の調整、住民の意見の集約などの役割が求められており、議会の構成や運営において、議会の意思と住民の意思が乖離しないような努力が従前にも増して必要とされている。

また、議会は、団体意思の決定を行う議事機関としての機能と、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っているが、地方分権時代において、これらの機能の充実・強化が求められている。

地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、団体意思の決定を行う前提として、議事機関である議会の政策形成機能の充実が求められているほか、地方分権の推進に伴い、地方公共団体の役割が拡大し、また住民への説明責任を果たすことがますます重要となっていることから、執行機関に対する監視機能についても、その一層の充実強化が必要と考えられる。

他方、議会の現状については、民意の反映の側面からは、議員構成が多様な民意を反映するものとなっていない、住民参加の取組が遅れているといった指摘、また監視機能の側面からは、行政改革や公金支出への監視が十分でないなどの指摘のほか、議員定数が多すぎる、報酬が高すぎる、透明性が低いなどの指摘もある。

その一方で、休日、夜間の議会開催やインターネットの利用などにより積極的に議会の審議の公開や広報活動を行う、あるいは住民との意思疎通を図る取組を行う、条例案等の議員提出を積極的に行うなど、新しい時代の議会に期待される機能を発揮すべく、さまざまな積極的取組を行って議会改革に取り組んでいる議会も見られる。また、議員定数、報酬についても自主的に抑制を行っている議会も多くなっている。

2 議会のあり方の見直しに係る具体的方策の検討

(1) 具体的方策の検討の観点

議会のあり方については、このような議会の現状についての住民等の声や、先進的な議会改革の取組事例を勘案しながら、先に述べた議会における利害調整機能、議事機関としての政策形成機能、監視機関としての機能の充実が図られるよう、その見直しを検討すべき時期に来ている。

また、議会の自主性・自律性の拡大の観点から、議会の権限、長との関係など議会制度の基本的事項については法律で定めることとし、その組織及び運営についてはできるだけ議会の自主性・自律性にゆだねる方向で見直すことが必要であると考えられる。

このほか、それぞれの議会において、改革に取り組んでいる先進的な取組を参考にしつつ、現行制度の積極的な活用や適切な運用を進めることによって、議会の一層の活性化やその果たすべき役割と現状評価の間にあるギャップの解消を図り、議会の自己改革を進めていくべきである。

(2) 具体的方策

① 幅広い層からの人材確保等

住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなどの運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。

② 議会の組織

議会の組織に係る自主性・自律性の拡大等を図る見地から議員の複数の常任委員会への所属制限を廃止することとし、一定の規律が必要な場合には、委員会条例に必要な規定をおくこと等で対応することとすべきである。

また、委員会の委員については、閉会中など一定の場合に委員会条例で定めるところにより、議長が指名することによって選任等ができるようにすべきである。

③ 議会の権能

ア 委員会の議案提出権

委員会審議の充実を踏まえ、現在、長又は議員に限られている議案提出権について、委員会にも認めるべきである。

イ 専門的知見の活用

議会における審議を充実し、政策形成機能の強化を図る見地から、公聴会、参考人制度の活用、議会事務局の補佐機能の充実等について、それぞれの議会における取組が期待される。

また、議会が、議案の審査又は当該地方公共団体の事務に関する調査のため必要があると認めるときは、その議決により、学識経験を有する者等必要な者に、個別具体の事項について調査・報告をさせることができることとするとともに、複数の者の合議による調査、報告もできることとすべきである。

ウ 議会の議決事件の拡大

議会の権能を拡大する見地からは、まず、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用することにより、各地方公共団体の実情に応じた議決事件の追加を図ることが考えられる。

なお、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられる。この点については、法定受託事務に関する関与の特性等にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。

④ 議会の運営

ア 住民と議会との意思疎通の充実

民意を直接聴取し、議会を活性化する手段として公聴会、参考人制度の活用が期待される。

また、休日、夜間議会の開催、ケーブルテレビ、インターネット等の手段を用いた議会の審議状況の中継、審議記録の公表など審議の公開や議会に関する情報の積極的な広報を、さらに充実すべきである。

政務調査費については、議員の調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するという制度の趣旨にかんがみ、住民への説明責任を果たす観点から、その使途の透明性を高めていくべきである。

このほか、会議録を電磁的記録により作成することも可能とすべきである。

イ 議会事務局の機能の充実

専門的能力を有する職員の養成・確保のための方策を検討するなど、議会事務局の補佐機能や専門性の充実を図るべきである。

⑤ 議員の位置付けと定数

議員について、常勤・非常勤という職の区分とは別に、「公選職」という新しい概念を設け位置づけの変更を行うべきであるという意見があるが、この点については、「公選職」にどのような法的効果を持たせるのか、政治活動と公務の関係をどのように考えるのか、などの論点があり、引き続き検討する必要がある。

議会の議員定数については、その上限を法定しており、これを撤廃すべきであるという意見があるが、この点については、条例定数制度の施行から日が浅く、また、市町村合併に伴う定数特例、在任特例等が平成22年3月の合併まで適用されることなどの事情があり、少なくとも当分の間は現在の制度を維持することとした上で、その後の制度のあり方について引き続き検討することとすべきである。

⑥ 長と議会の関係

ア 専決処分のあり方

専決処分は議会の権限に属する事項を長がやむを得ない場合に代わって行う制度であることにかんがみ、その運用に当たって制度の趣旨を逸脱することがないように手当がなされるべきである。

このため、「議会を招集する暇がないと認めるとき」の要件を見直し、制度本来の趣旨に即した要件の明確化を図るべきである。その際、必要に応じて委任専決についても検討すべきである。

イ 議会の招集のあり方

議会の招集のあり方については、議会側が必要と認めるときに臨時会が必ず開かれることを担保することが必要である。この場合において、長と議会の関係や、長が事実上議案の大半を提案しているという実態を踏まえれば、議長に招集請求権を付与することとし、招集請求があるときには、長は一定期間内に招集しなければならないものとするべきである。

また、議会審議に執行機関側が出席するのが通例となっているが、議員同士による議論をより積極的に推進すべきである。

⑦ 小規模自治体における議会制度のあり方

民意の適切な反映、効率的な議会運営等の観点から、少なくとも小規模な自治体については、現行の会期制度を廃し、週1回夜間などに定期的に会議を開くようにするなど、その規模に適した新たな制度を選択できるようにすることを、今後検討すべきである。

(3) 第28次地方制度調査会答申を受けた地方自治法改正の概要

「地方自治法の一部を改正する法律」(平成18年法律第53号)

平成18年6月7日公布

平成18年11月24日施行(※議会制度の充実に係る事項)

「地方自治法の一部を改正する法律の公布及び施行について(通知)」

(平成18年6月7日、総務事務次官通知)より抜粋

第7 議会制度の充実に係る事項

1 専門的知見の活用に関する事項

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ものとされたこと。

なお、複数の学識経験を有する者等に合同で調査、報告を行わせることも可能であること。

2 臨時会の招集請求権に関する事項

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、会議に付議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ものとし、この場合、当該普通地方公共団体の長は、請求のあった日から二十日以内に臨時会を招集しなければならないものとされたこと。

なお、議員の定数の4分の1以上の者から臨時会の招集の請求があった場合についても、当該普通地方公共団体の長は、請求のあった日から二十日以内に臨時会を招集しなければならないものとされたこと。

3 委員会制度に関する事項

- (1) 議員の複数の常任委員会への所属制限が廃止され、議員は、少なくとも一の常任委員になるものとされたこと。
- (2) 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、議会運営委員又は特別委員を選任することができるものとされたこと。
- (3) 常任委員会、議会運営委員会又は特別委員会は、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、議会に議案を提出することができるものとされたこと。

4 電磁的記録による会議録の作成に関する事項

(略)

5 専決処分の要件の明確化に関する事項

普通地方公共団体の長は、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は、議会の議決すべき事件を処分することができるものとされたこと。

(4) 当日配布資料

東京都議会政策研究会 次 第

日時：平成 19 年 6 月 25 日
午後 2 時 30 分から
場所：議会棟6階南側 第1会議室

1 開 会

2 挨 拶

東京都議会議長 川島忠一

3 講 演

「自治体議会議員の新たな法的位置づけ」

東京大学名誉教授
全国都道府県議会議長会「都道府県議会制度研究会」座長
大森 彌 氏

4 質疑応答

5 閉 会

【講師紹介】

大森 彌（おおもり・わたる） 東京大学名誉教授

（略歴）

1940年 3月 東京生まれ
1968年 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了
1969年 法学博士（東京大学）。國學院大学法学部専任講師
1971年 東京大学教養学部助教授
1984年 同教授
1997～99年 東京大学大学院総合文化研究科長・教養学部長
2000年 3月 東京大学停年退官
4月 千葉大学法経学部教授
5月 東京大学名誉教授
2005年 3月 千葉大学定年退職
現在、放送大学大学院、上智大学、自治大学校などの講師

（専門）

行政学・地方自治論

（役職経歴）

地方分権推進委員会専門委員（くらしづくり部会長）、日本行政学会理事長、自治体学会代表運営委員、川崎市行財政改革委員会会長、新地方分権構想検討委員会委員、都道府県議会議長会都道府県議会制度研究会座長等を歴任。
現在、内閣府独立行政法人評価委員会委員長、社会保障審議会委員（会長代理・介護給付費分科会会長）、富山県行政改革推進会議会長代理、特別区制度調査会会長、地域活性化センター全国地域リーダー養成塾塾長など

（主な著書）

『自治体行政学入門』『自治行政と住民の「元気」』『自治体職員論』（1987年、1990年、1994年、いずれも良書普及会）
『新版 分権改革と地方議会』（2002年、ぎょうせい）
『自立と協働によるまちづくり読本』（共著、2004年、ぎょうせい）
『官のシステム』（2006年、東京大学出版会）など

自治体議会議員の新たな位置付け

— 都道府県議会制度研究会最終報告 —

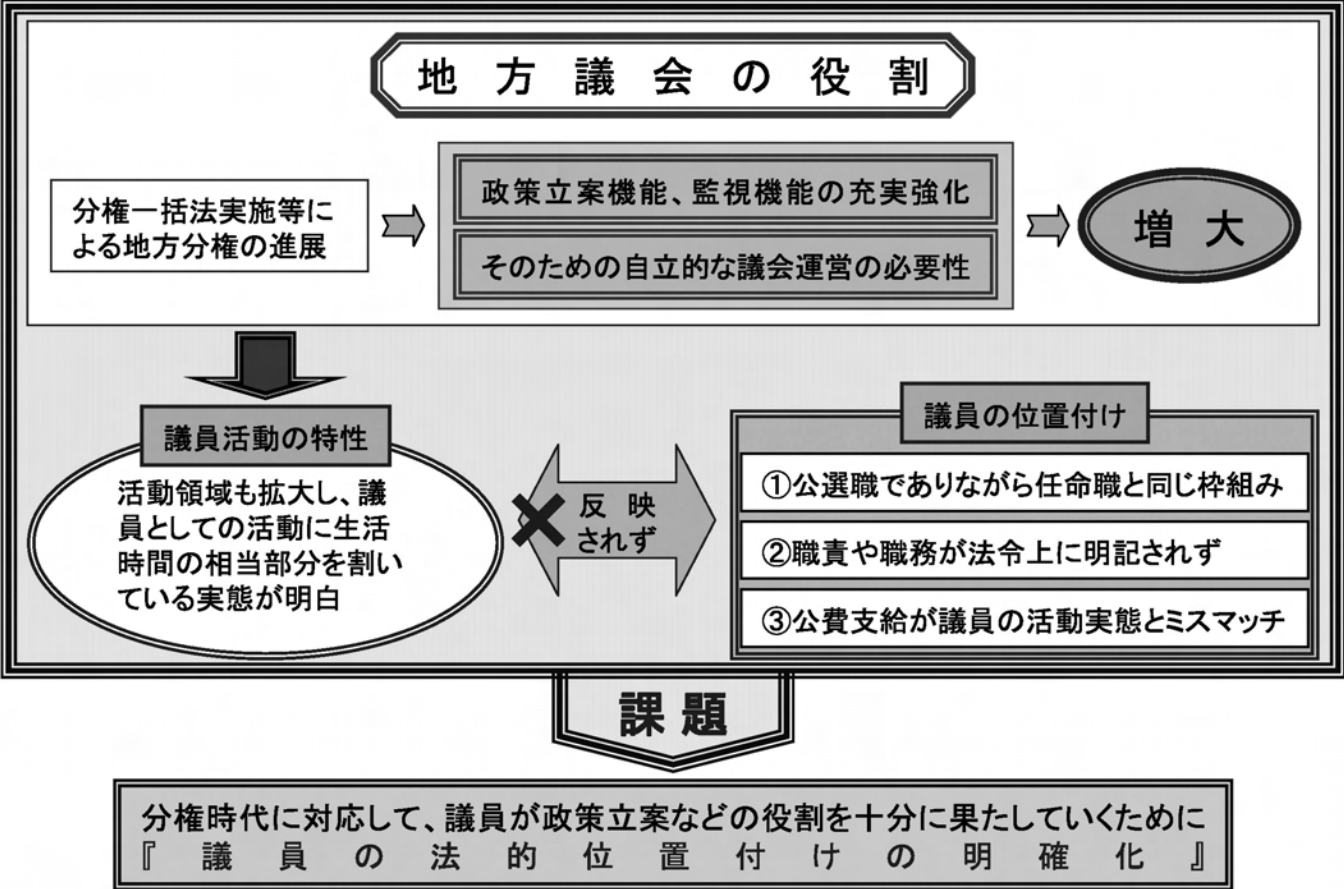
(概 要)

平成19年4月19日

都道府県議会制度研究会

大 森	彌 (座長・東京大学名誉教授)
大 山	礼 子 (駒澤大学法学部教授)
金 井	利 之 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
川 村	仁 弘 (立教大学経営学部教授)
小 林	良 彰 (座長代理・慶應義塾大学法学部教授)
斎 藤	誠 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
野 村	稔 (前全国都道府県議会議長会議事調査部長)

はじめに



I 自治体議会議員の新たな位置付け

提案1	自治体議会の議員の職責・職務を法令上に明確に位置付けるため、地方自治法に自治体議会の議員の職責・職務に関する規定を新設せよ
-----	---

議員の職責・職務についての考え方		
◎ 職 責	① 公務員として住民全体の奉仕者	① 自治体の政策形成にかかわる調査・企画・立案
	② 住民の直接選挙によって選出されることから生ずる住民の代表者	② 政策形成に必要な情報収集、意向調査、住民との意見交換などの活動
	③ 合議体の構成員として議会の機能を遂行する	③ 政策形成に関する調査研究の推進に資するため議案調査、事務調査などの活動
◎ 職 務		④ 議会の適正かつ効率的な運営・管理の確保のための会派代表者会議などへの出席
		⑤ 議会の会議における審議を通じて団体意思(例えば条例)または機関意思(例えば意見書)を確定(議決)する
		⑥ 執行機関としての首長等による団体意思の執行・実施が適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的になされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促し、または代案を提示する
		⑦ 団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促す
		⑧ 自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事への出席
議員の職務の具体化に当たっては、各自治体の条例の定めにより、実情に即した対応を可能とする		

規定新設の効果

議員が任命職である職員とは異なる公選職(住民の直接選挙によって公選されて就任)という身分であることの明確化

議員の活動に対する評価や期待における議員と住民とのズレの縮小及び不当に狭く解釈されてきた議員の活動領域を適正に定めることによる、活動の積極的展開のための環境整備

一般に誤解を与えている非常勤職的な扱いの是正

議会の機能と議員の職務(議員の活動によって遂行される議会の機能)

団体意思の
確定機能

政策形成の機能

審議・決定の機能

① 決定の対象・内容となる事案の設定・選択

② その事案にかかわる調査・企画・立案

③ 事案の審議・決定による団体意思の確定

執行機関の
監視機能

④ すべて適法・適正に、かつ公平・効率的・民主的にされているかどうかを監視し、必要に応じ是正措置を促す

⑤ 団体意思の執行・実施によって、当初の意図どおりの効果・成果をあげたかどうかを評価し、必要な対応を促す

議会運営・
管理機能

⑥ 議会という合議体自体を適正かつ効率的に運営・管理する(議長・副議長、委員会委員長、議会運営委員会、広報委員会、各種の改革検討委員会・協議会など)

留意点

議員同士の集団のなかのみで果たせるのではなく、常に、議員が住民と接触し、民意を吸収し、住民とコミュニケーションを行うことによって果たされる

「自治体議会議員の新たな位置付け」における議員職務の範囲

「新たな位置付け」の趣旨

職務遂行について高い独立性が保障されている議員の活動を保障・助長し、議員が住民代表として十分に活動できるような身分を有する者として位置付ける

職務活動
領域拡大

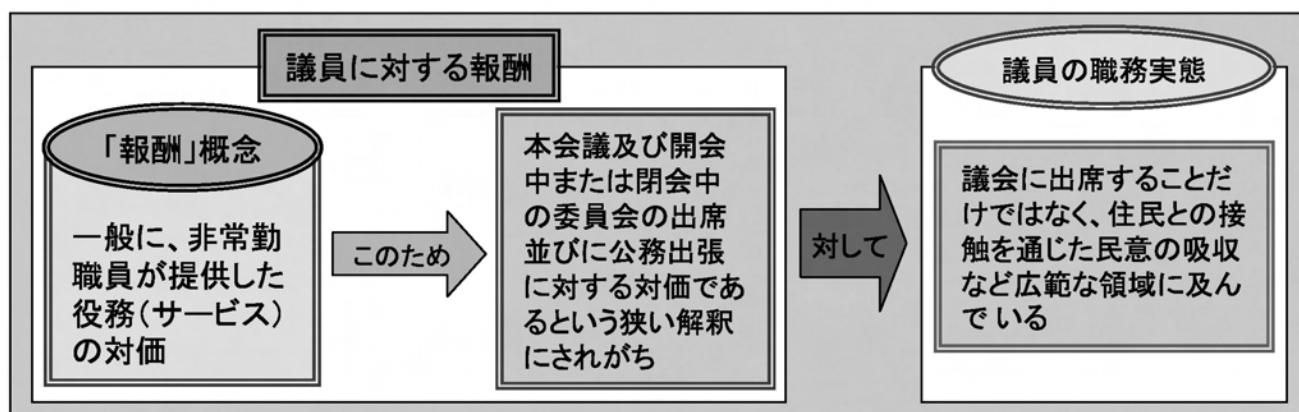
① これまでは必ずしも正規の議員活動とは認められてこなかった住民との接触活動(当該活動が外形的に明確に選挙活動に該当すると認められる場合などを除く)

② 会期中及び閉会中における議案や委員会の調査事件に関する調査のための活動

③ 自治体が主催・共催する記念式典その他の公的行事への出席

提案2

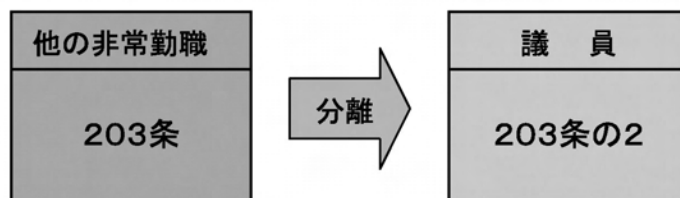
- 地方自治法第203条から議会の議員に関する規定を分離し、「報酬」を「地方歳費(仮称)」に改めることとし、次のような条項を新設・別置せよ
- 第203条の2 普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、地方歳費(仮称)を支給しなければならない。
- 2 普通地方公共団体の議会の議員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
- 3 普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。
- 4 普通地方公共団体の議会の議員の地方歳費(仮称)、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。



「報酬」という名称は、議員の職務実態を反映した名称としてはふさわしくない

「自治体議会議員の新たな位置付け」における議員としての職務と整合性がとれるよう、議会の議員に対する対価については、議員としての広範な職務遂行に対する公費支給と解すべき

現在、議員が他の非常勤職とともに規定されている地方自治法第203条から議員を分離し、独立の条文とする



職務実態にふさわしい名称に改める

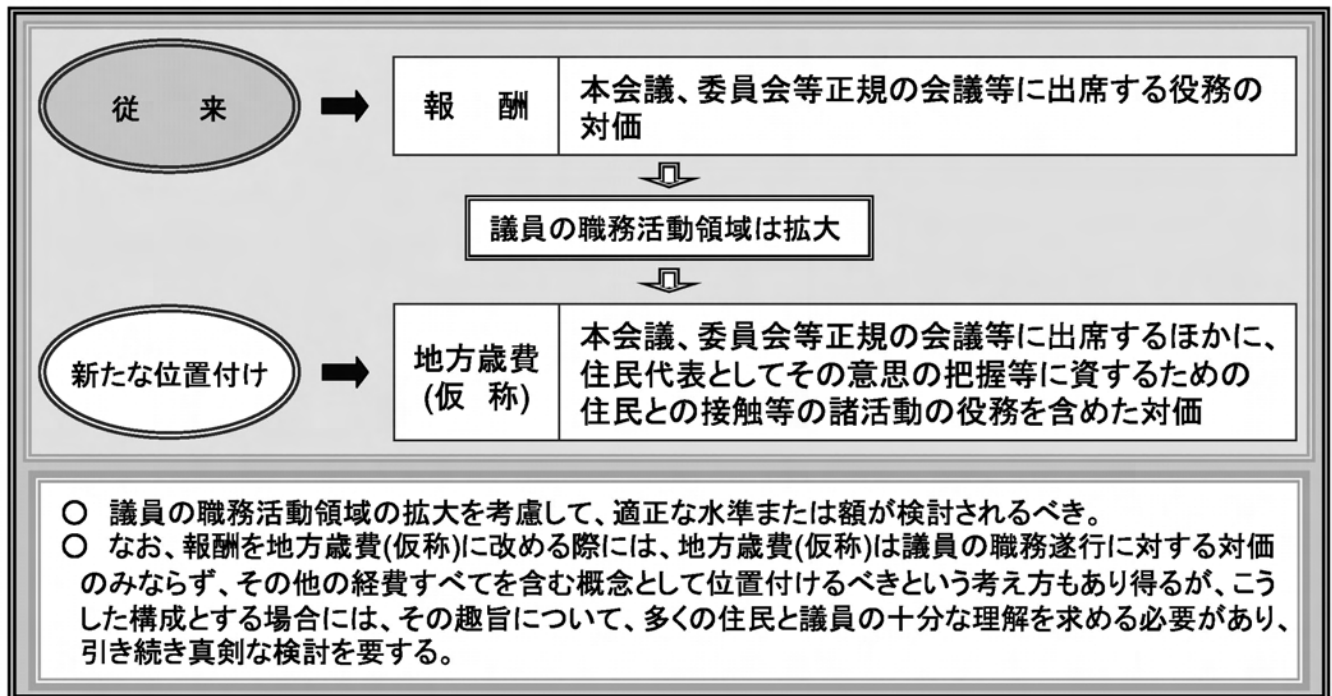


※ 「報酬」に代えて「地方歳費(仮称)」としたが、これは、自治体議会議員の歳費の意であり、国会議員の場合には「国庫から相当額の歳費を受ける」とされ「歳費」が使われていることとの区別を考慮したものである。
また「年俸」や「議員報酬」という対案もあり得ることから、自治体議会議員の新たな位置付けにふさわしい名称を考えることが望ましい。

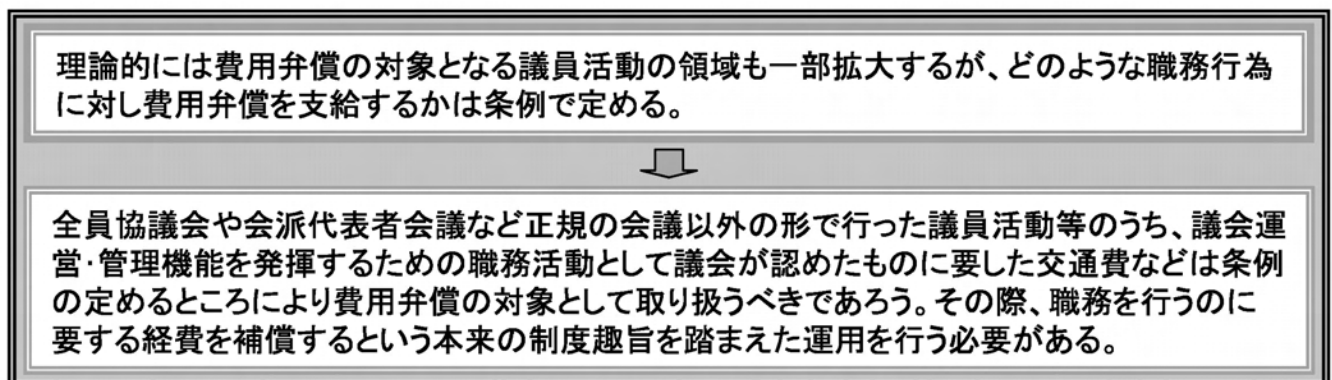
Ⅱ 議員活動に対する公費支給の検討

「自治体議会議員の新たな位置付け」と議員の職務活動に対する公費支給

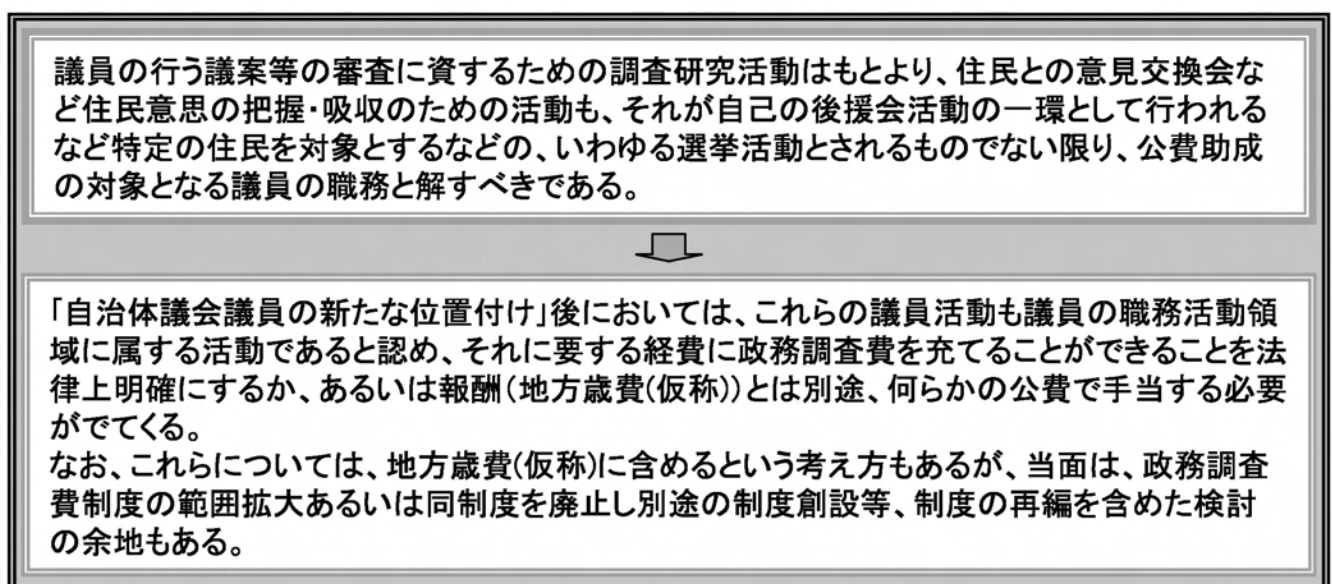
(1) 報酬(地方歳費(仮称))について



(2) 費用弁償について



(3) 政務調査費について



「自治体議会議員の新たな位置付け」を契機に、(1)～(3)など公費支給の水準または額の決定に当たっては、広く住民に納得できるような審議と決定手続きを工夫することが考えられる。

東京都議会政策研究会
「自治体議会議員の新たな法的位置づけ」

東京都議会議会局

印刷物分類 第2類

印刷物番号 (19) 第7号

平成19年8月 発行

編集・発行 東京都議会議会局調査部調査情報課
東京都新宿区西新宿二丁目8番1号
電話 03(5320)7152 (ダイヤルイン)

印刷 株式会社 日商
東京都杉並区上高井戸一丁目22番4号
電話 03(5317)2371

石油系溶剤を含まないインクを使用しています。



