



地域主権型道州制委員会 提言  
「地方議会の改革について」

公益社団法人 経 済 同 友 会

2012年4月17日

# 目次

## 提言概要

. 問題意識	1
( 1 ) これまでの活動経緯	
( 2 ) 改革の広まりと課題	
. 地方議会改革の視点	4
( 1 ) 道州制を見据えた改革を	
( 2 ) 二元代表制の長所を活かす	
( 3 ) 地域における多様性の許容：自治体の規模に即した議会改革を	
( 4 ) 議会に求められる役割：監視機能の強化を	
. 改革の方向性	12
( 1 ) 基礎自治体（30万人規模）の議会について	
( 2 ) 小規模な基礎自治体の議会について	
( 3 ) 広域自治体（道州）の議会について	
( 4 ) 首長と議会の関係について	
( 5 ) 住民の意識改革	
. 今後の活動について	21

## ～ 提言概要 ～

### ・問題意識

- ▶ 各地域が潜在力を最大限に発揮するためには、都道府県の道州への再編、国からの権限・財源の移譲だけではなく、住民の負託に応えられるように各自治体の政策立案・実施能力の向上が必要である。
- ▶ 各地の地方議会では、議会基本条例の制定や市民との対話の実施といった運用面での改善が取り組まれているものの、本来の役割である政策立案・行政監視については十分な成果が見られない。

### ・地方議会改革の視点

#### (1) 道州制を見据えた改革を

- ▶ 議会改革は、権限・財源の移譲といった地域の自立に向けた諸改革と表裏一体の課題である。経済同友会が提言してきた「地域主権型道州制」の制度設計と整合性のある改革を進めなければならない。併せて、首長選挙への二回投票制の導入によってポピュリズムを排することも必要である。

#### (2) 二元代表制の長所を活かす

- ▶ 憲法93条が定める二元代表制には、独善的になりかねない独任機関（首長）の行き過ぎを抑制し、多様な住民の意思を反映するという長所もある。首長と議会の関係を見直し、二元代表制の長所を活かすことが重要である。

#### (3) 地域における多様性の許容：自治体の規模に即した議会改革を

- ▶ 現在の過度に画一的な規定を改め、地方議会のあり方や首長との関係といった統治構造に関する諸制度についても、各自治体の実情に応じた多様かつ柔軟な制度とすべきである。
- ▶ 本会が提言してきた全国11～12ブロックの「道州」、30万人規模の「基礎自治体」、一部の権限を制限して共同実施や道州による業務の補完・代行を受ける「小規模な基礎自治体」の類型に沿った議会のあり方を提言する。



( 4 ) 議会に求められる役割：監視機能の強化を

- 地方議会の役割は「政策立案」と「行政執行の監視」だが、前者を支える議会事務局は質・量両面で不足しており、厳しい財政状況の中では早急な強化は極めて難しい。一方で、既に審議会への議員の参画など、行政に協力することでの政策立案への貢献が多く見られる。
- 政策立案機能を軽視するわけではないが、まず、監視機能の充実に向けた議会改革に取り組むことが必要である。

・改革の方向性

( 1 ) 基礎自治体 ( 30 万人規模 ) の議会について

- 公平性が重要な生活行政を担う基礎自治体では、職業や年齢、性別、居住区域などが様々な住民が議会に参加すべきである。そのため、普通の住民が生業と議員を兼職できるように、標準会議規則の多様化を通じて、平日夕方以降や休日における定例開催を促進するよう求める。
- 選挙については、市町村合併による自治体内での地域事情の違いを踏まえるとの観点から、現在、多くの市で採用されている全体を単一の選挙区とする区割りを変更すべきである。そのため、公職選挙法を改め、選挙区の設置による中選挙区制の採用を求める。

( 2 ) 小規模な基礎自治体の議会について

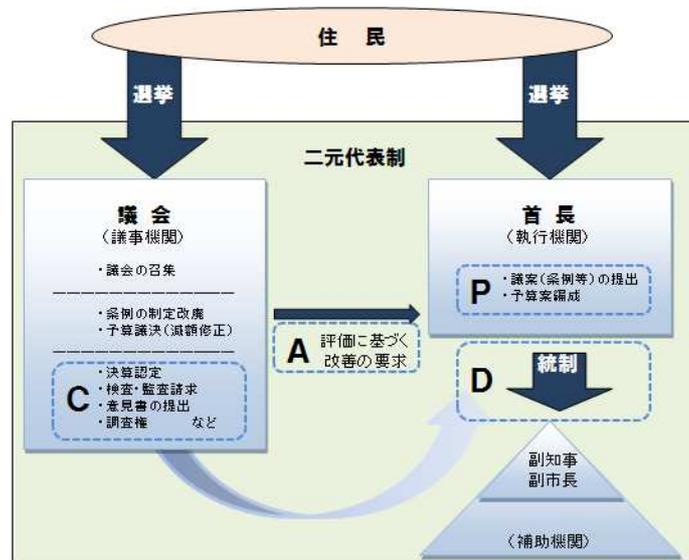
- 事務事業が限定される小規模な基礎自治体では、議会の監視機能も限られた分野となるため、読会制を採用すべきである。なお、地理的要因などで特に小規模な基礎自治体では、町村総会の採用も検討すべきであり、諸規定の早急な検討を求める。

( 3 ) 広域自治体 ( 道州 ) の議会について

- 全体としての効率性や有効性を重視すべきである広域行政を担当する広域自治体 ( 道州 ) では、地域や特定の職業、利益などを代表するのではなく、議会議員は全体最適を念頭に活動すべきであり、大選挙区完全連記制による選挙制度を導入するよう求める。その際には、現行の都道府県程度の規模をもって一選挙区 ( 定数3~5程度 ) を設置するなど、有権者が投じる票数が過度に多くならないようにする。
- 行政監視のプロフェッショナル集団として責任を果たすべく、議会は一年間を通じて活動することから、専門的知見を有する少数の専門議員という原則に基づいて、各道州で望ましい定数や報酬を検討すべきである。なお、会期については、条例による通年会期制の導入を求める

#### (4) 首長と議会の関係について

- 監視機能の強化という視点に立つと、現在の地方自治法が定めている不信任議決権や首長の執行権限の行使に関する事前統制を議会が有する仕組みの下では、首長は円滑な行政執行に向けて、議会内に自らを支持する与党的会派を組織する必要があり、行政への監視機能は野党的会派のみが担うこととなるため、議会は十分な監視を行うことが難しい。
- したがって、厳格に分離した二元代表制へと改革を進めていくべきであり、現行の地方自治法が採用している議院内閣制の要素（不信任議決権・解散権）や議会による行政執行の事前統制を縮小する。
- 具体的には、議会の不信任議決権と首長の解散権を廃止するとともに、議会招集権、議事堂の管理権や議会予算の執行権などを議長に付与し、議会の自立的運営を確立する。また、議会による行政執行の事前統制を縮小するべく、契約締結や財産の取得・処分、副知事・副市長の選任などの議会同意を不要とする。



#### (5) 住民の意識改革

- 自治体にとって最適な政策を実施する努力は首長や議会のみが担うものではなく、住民一人ひとりが、自らの地域を自らの手で創り上げるという自覚と責任を持たなければならない。

##### ・今後の活動について

- 大阪府知事選挙、大阪市長選挙で示された抜本的な改革を求める民意を政府は重く受け止めるべきである。詳細は不明だが、「大阪都構想」と本会提言の方向性は共通しているため、今後の進捗を注視していきたい。
- また、本提言の取りまとめに際しての意見交換を通じ、多くの議会関係者が我々とも問題意識を共有していることが分かった。地方議会関係者に議会活動を広く住民に知らしめるための努力を求めるとともに、我々も住民の意識改革に向けて取り組んでいく。

## ．問題意識

### ( 1 ) これまでの活動経緯

- 経済同友会では、2011年1月に発表した「2020年の日本創生」において「地域主権型道州制」<sup>1</sup>の導入を提言した。これは少子・高齢化と人口減少、経済のグローバル化などの内外の環境変化に対応して、日本が活力を取り戻すためには、地域の潜在力を最大限に発揮することが必要との認識に基づくものである。
- グローバル化が進み、都市間・地域間でヒトや企業を呼び込みながら経済活力の向上に努める政策競争が生じている現在においては、画一的な行政サービスを効率的に提供する中央集権的な行政システムよりも、各地域がそれぞれの個性や特色を活かして政策運営に取り組む多様性に富んだ新しい国のかたちが適している。
- そのため、経済活動に比して規模が小さい現行の都道府県を廃止し、全国を11～12の新しい広域自治体に再編するとともに、「近接性の原則」<sup>2</sup>および「補完性の原則」<sup>3</sup>に基づいて国から権限・財源を移譲することで、各地域の実情に応じた個性ある地域経営を競い合う「地域主権型道州制」を実現しなければならない。
- ただし、移譲された権限や財源の活用によって自らの特色に応じた行政を実施するためには、各地域において、住民の意思を的確に反映しながら政策の優先順位を決定する仕組みが不可欠であり、道州制の導入や権限・財源の移譲と並行して、住民の負託に応えることができるように各自治体の政策立案・実施能力の向上が必要である。

---

<sup>1</sup> 日本の歴史や文化などを踏まえると、我々がめざす「道州制」は、各道州が独自の立法権を有する「連邦制」ではない。また、国民主権や国家主権などの憲法概念との整合性を勘案し、「地域主権型」との標記を用いている。「地域主権型道州制」とは、各地域の自主性が最大限に発揮される単一の主権国家の下での広域行政制度を指す。

<sup>2</sup> 近接性の原則：より住民に近い行政単位が、できる限り多くの行政を担うべきであるとする事務事業分担の考え方。

<sup>3</sup> 補完性の原則：事務事業を分担する場合には、まず住民に身近な基礎自治体を、次いで広域自治体を優先し、広域自治体でも担うに適さない事務のみを国が担うべきであるという考え方。

- こうした認識に基づき、本会では、2007年にローカル・マニフェストを基軸とする首長のリーダーシップの強化<sup>4</sup>を、翌年には、首長・地方議会・市民の協働によるガバナンス機能の確立を提言し、特に議会については、行政監視と政策立案機能の強化に向けて、議決事件（権限）の追加、市民への徹底した情報公開、議会基本条例の制定などの議会活性化策を提言した<sup>5</sup>。

## （２）改革の広まりと課題

- これらの提言に対し、自治体の行政や議会を改革しようとする動きが広まっている。首長選挙におけるローカル・マニフェストは既に定着<sup>6</sup>しており、今後は、内容のさらなる充実や日々の行政運営への反映に向けて、2007年に提言した首長のスタッフ機関の強化や地方公務員制度改革などの取り組みが必要である。
- 地方議会においても、改革は進んでいる。自治体議会改革フォーラムの調査<sup>7</sup>によると、全国164議会で既に議会基本条例が制定されており、制定の方針で検討を進めている議会も198に達している。また、議会の権限強化を図る取り組みとして、条例により議決事件を追加<sup>8</sup>している割合は25.7%に達している。
- さらに、議会の決議事項などを市民に報告する「議会報告会」を開催している議会数は201に達し、その他の方式も含めると、421議会が活動内容を議員が住民に直接伝える機会を設けている。

---

<sup>4</sup> 「基礎自治体の経営改革～改革の指針と施策～」(2007年6月)

<sup>5</sup> 「基礎自治体のガバナンス改革～課題と改革の方向性～」(2008年6月)

<sup>6</sup> 早稲田大学マニフェスト研究所の調査によると、2011年の統一地方選挙では、13知事選の立候補者32名中28名が、5政令市市長選の立候補者16名中15名がマニフェストを作成している(早稲田大学マニフェスト研究所HP)。

<sup>7</sup> 自治体議会改革フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査」(2008年～2011年)

<sup>8</sup> 地方自治法96条2項は、「前項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(法定受託事務に係るものを除く)につき議会の議決すべきものを定めることができる」と定めている。

- ただ、その一方で、議員提案による政策条例を可決成立させた議会は、68議会（4.0%）と依然として乏しい<sup>9</sup>上、若干ではあるが、むしろ減少しており、議会による修正可決を行った議会も202議会（11.9%）と少数にとどまっている。

（議会改革の進捗状況）

	2008年	2009年	2010年	2011年
議会基本条例を制定している議会	1.1%	3.3%	5.6%	9.7%
条例により議決事件を追加している議会	10.7%	13.2%	21.1%	25.7%
市民との対話の場を設けている議会	8.6%	15.5%	20.0%	24.9%
過去1年間に議員提案による政策条例を可決した議会	（当該調査なし）	5.6%	4.1%	4.0%
過去1年間に議会による議案修正を行った議会	（当該調査なし）	8.6%	13.8%	11.9%

自治体議会改革フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査」（2008年～2011年）に基づく

- そのため、各種の運営面での活性化に向けた取り組みは進みつつあるものの、それらは、政策立案や行政監視といった地方議会が果たすべき役割における十分な成果にはつながっておらず、真の意味での議会改革は進んでいないと言わざるを得ない。
- 本会では、こうした現下の状況を踏まえ、運営面の改善による活性化策だけでなく、二元代表制そのものの意義や首長と議会の関係などの基本的事項についても検討を行い、地域主権型道州制を支える個性ある地域経営の実現に向けた議会改革の方向性を提言する。

<sup>9</sup> なお、自治体議会改革フォーラムの調査によると、1545（91.3%）議会では、可決・否決に関わらず、2010年の一年間に議員による政策条例の提案がなかった。

## ・地方議会改革の視点

### (1) 道州制を見据えた改革を

- 近年生じている首長と議会の激しい対立では、程度の違いはあるものの、総じて、首長が政策の実現を図ろうとするあまり、議会の反対を強引な手法<sup>10</sup>により押し切ろうとする構図が見られる。
- ローカル・マニフェストを軸とする首長選挙が定着する中で、各首長が自らの掲げた政策に強いこだわりを持つのは当然である。しかし、選挙結果を盾に、住民にとって聞こえの良い政策を強引に押し進める姿勢は、ポピュリズムとの批判も免れえない。
- 今後、地方分権や道州制の導入によって、首長が担う役割が拡大していく中では、ローカル・マニフェストに基づいて政策論争を深めることにより、中長期の視点に立って政策運営を任せ得る候補者を慎重に選出することが求められる。そのため、例えば、首長選挙に際しては、二回投票制の導入を検討すべきである。
- 一方、形骸化や追認機関化などが批判され続けてきた地方議会が議決権を盾として、住民の支持する首長が取り組む政策の実現に強硬に反対する姿勢は、既得権益の維持を図っているようにも見え、強引な手法で押し進める首長が支持されていることも事実である。
- ただし、多くの地方自治体では、中央集権体制の下、地方財政計画に基づく地方交付税交付金による財源保障の仕組みにより、住民の受益と負担が乖離した財政運営が行われてきた<sup>11</sup>。

<sup>10</sup> 地方自治法 179 条は、議会が成立しない場合や特に緊急を要するために議会の招集できない場合などに限って、議会の議決事項について、首長が議会の議決の前に自ら処分する専決処分を定めている（専決処分は次の議会において承認を求める必要がある）が、鹿児島県阿久根市では、竹原信一前市長が定例議会の招集せずに 19 件の専決処分を実施した。

また、名古屋市では、河村たかし市長が 2010 年 6 月議会で可決された条例の交付を行わず（地方自治法 15 条は「長は（中略）二十日以内にこれを公布しなければならない」、178 条は「送付を受けた日から十日以内に理由を示してこれを再議に付することができる」と定めている）、7 月末になって再議に付すことを決めた他、河村市長は市議会のリコールに向けた署名活動を主導した。

<sup>11</sup> 2011 年度の不交付団体（基準財政需要を上回る歳入があり、地方交付税交付金が交付されない）は東京都及び 58 市町村のみである（総務省 平成 23 年度不交付団体の状況）。

- こうした制度の下では、首長は住民に対し、将来の負担を十分に求めることなく目先の受益を訴え、他方で、議会は支持者の個別利益の実現を図ることも可能であり、議決事件の拡大などの議会の権限強化や首長選挙におけるローカル・マニフェストの定着が、かえって中長期の視点に立った政策運営を阻害しかねない。
- この状況を改め、中長期の視点に立った政策運営を行っていくためには、首長や議会のあり方を見直すだけでは不十分であり、現在の中央集権的な行政の仕組みや財源保障制度の抜本的改革を並行して実施しなければならない。
- すなわち、自治体の統治構造の改革は、地域の自立に向けた諸改革と表裏一体の課題であり、これまでに経済同友会が提言してきた道州制の制度設計と整合性ある改革が必要である。

## (2) 二元代表制の長所を活かす

- 憲法93条2項は、「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」と定めており、日本は地方自治体の基本構造として二元代表制を採用している。
- すなわち、首長と議会がともに住民の直接選挙によって選出され、相互の抑制・監視を通じて、政策立案を競い合いつつ、自治体の運営方針を決定していくことが期待されている。執行を担う独任制の首長に対し、合議制の機関である議会は、多様な住民のニーズを反映しながら政策を立案するとともに、首長が行う行政執行を監視することが責務である。
- しかし、実際には、条例案のほとんどは首長によって提出<sup>12</sup>されており、一部には、改革を積極的に進めている地方議会も見られるものの、議会が政策立案機能を十分に発揮しているとは言い難い。また、予算や決算を

<sup>12</sup> 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」によると、2010年(1月1日～12月31日)に全国806市で市長により提出された条例案は25,512であり、議員提出の条例案(1,285)及び委員会提出の条例案(260)を大きく上回っている。

め、首長が提出する議案の大半は原案のまま可決<sup>13</sup>されていることから、事実上の追認機関となっていると指摘されている。

- 一方、一部の地方自治体においては、首長と議会の間で深刻な対立が生じ、円滑な行政運営が妨げられる事例が生じている。二元代表制を採用している以上、首長と議会が政策を巡って対立することは当然であり、現在の地方自治法はこうした事態の打開に向けて、議会による首長の不信任および首長による議会の解散権、および住民による解職請求を定めており、選挙によって対立の解消を図る制度となっている。
- しかし、不信任された首長が再び選挙で選出された場合には、議会との対立構造が解消されず、一部の自治体では、首長による議会のリコールの主導や解散・不信任が繰り返されるといった相互の競争と監視という二元代表制の理念から逸脱しかねない事態が生じている。
- こうした問題に対し、地方議会の廃止や自治体への議院内閣制の導入による一元代表制への移行など、憲法が規定する二元代表制そのものを見直す議論が提起されている。
- ただし、二元代表制には、首長と議会の対立によって円滑な行政運営が妨げられるという短所と同時に、独善的な行政執行になりかねない独任制機関（首長）の行き過ぎを抑制し、多様な住民の意思を反映する合議制機関において少数派の意見を尊重するという長所が存在する。
- 議院内閣制を採用している国政においても、しばしば政策運営の停滞が生じることに鑑みれば、一概に一元代表制が優れているとは言い難く、実際に諸外国の地方自治制度改革においては、一元代表制から二元代表制への移行を模索する動き<sup>14</sup>も見受けられる。

---

<sup>13</sup> 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査」によると、市長により提出された議案（総数 97,940）のうち、99.2%（97,114）が原案のまま可決されている。

<sup>14</sup> 英国では、「2007年地方自治法」により議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う「リーダーと内閣制」(Leader and Cabinet)か、直接公選された首長と議会又は首長により選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣制」(Mayor and Cabinet)のいずれかを自治体が選択することが義務付けられた（自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）2010年改訂版」）。また、オランダでは、2002年の地方自治体法、翌年の州法の制定に伴い、すべての自治体で議会と首長（執行部）を分離することとなった（自治体国際化協会「オランダの地方自治」）。

- 以上の点を踏まえると、本会がこれまでに提言を重ねてきた首長のリーダーシップの強化とともに、憲法93条2項に定められた二元代表制の枠内において<sup>15</sup>、その長所が最大限に発揮されるように、首長と議会の関係を見直し、住民の意思を的確に反映した政策運営に向けて自治体の統治構造を整備していくことが必要である。

### (3) 地域における多様性の許容：自治体の規模に即した議会改革を

#### 現行制度の特徴と諸外国の例

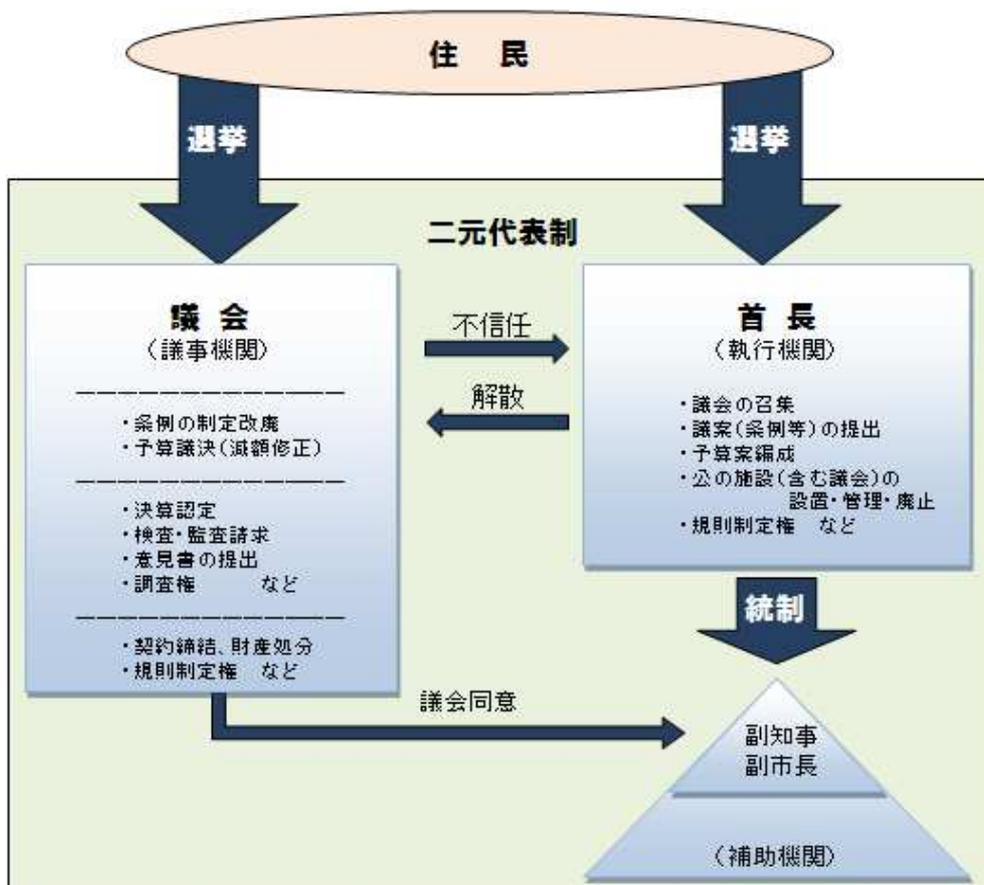
- 憲法93条2項は、執行機関である独任制の長と議事機関である合議制の議会を独立に設置することを前提として、首長と議会の議員を住民が直接選挙で選出する二元代表制を地方自治体の基本構造として採用している。
- 憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と定めており、これらの規定を受けて、地方自治法において、首長と議会の関係や議会の組織・権限（議決事件）などが定められている。
- 現行の地方自治法は、首長と議会の議員を住民が直接選挙する二元代表制を前提としながらも、議会による不信任議決権と首長による議会の解散権、議会招集権の首長への専属などの議院内閣制の要素<sup>16</sup>を取り入れている。その一方で、首長による契約締結や財産の取得・処分、訴訟の提起、副知事・副市長人事などの首長の執行権限に関する事項について、議会の議決・同意を義務付けている<sup>17</sup>。

---

<sup>15</sup> 憲法を改正すべきではないとの趣旨ではない。例えば、第8章地方自治においては、特に92条を見直し、憲法に「地方自治の本旨」の内容を明記する必要がある。

<sup>16</sup> 地方自治法178条、101条

<sup>17</sup> 地方自治法96条、162条



(現在の地方自治体の統治構造)

- 二元代表制を採用している諸外国を見ると、地方自治法が定める現行の地方自治制度は一般的な制度ではない。例えば、米国の市長・市議会型を採用している地方政府では、市議会は市長の不信任議決権を有さない一方、市長も市議会を解散することが出来ない上、幹部人事についても議会の同意を要件としていない場合がある。
- また、英国の一部自治体において採用されている「直接公選首長と内閣制」においては、首長が議員の中から構成員を任命して内閣を組織し、内閣が首長の下で政策決定・執行を行う仕組みとなっている。
- こうした点を踏まえると、確固とした二元代表制のモデルが存在するわけではない以上、現行の地方自治法が定める議会制度に固執せず、首長と議会の議員を住民が別個に直接選挙するという憲法93条第2項を基本として、日本の自治体の実情に即した首長と議会の関係を検討する必要がある。

#### 地域における多様性の許容

- 個性ある地域経営の実現という観点から現行の地方自治法を見ると、人口数百人の小規模な村から数百万人の都道府県までのすべての自治体について同じ統治構造が採用されており、議会についても、全国一律の制度<sup>18</sup>とされているなど、過度に画一的な規定となっている。
- 各地域において自らの責任と権限の下で政策課題に対処することができるようにするためには、議会のあり方や首長との関係といった統治構造に関する諸制度についても、各自治体の実情に応じた多様かつ柔軟な制度とすることが望ましい。
- そのため、各自治体が自らの議会のあり様を議論し、それぞれの事情に応じた統治構造を模索できるよう、本提言に示す方向性に基づき、地方自治法における議会のあり方や首長との関係に関する各種法制度について規律密度の緩和を図るべきである。

#### 自治体の規模に即した議会改革

- 経済同友会では、「2020年の日本創生」において、地域主権型道州制の導入の前提として、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体こそ、地域における行政の中心的役割を担うべきとの考えに基づき、30万人程度を目安として市町村合併を進めることにより基礎自治体の強化を図るべきと提言した。
- 一方で、離島や山間部などの小規模な市町村においては、地理的・社会的な条件によって自主的な市町村合併を進めることが難しい場合も想定される。強制的に合併を進めることも選択肢ではあるが、地方自治の理念に従えば、合併の是非はできる限り住民の選択に委ねることが望ましい。
- そのため、人口30万の標準的な基礎自治体に比べて一部の権限を制限し、一部事務組合や広域連合による周辺市町村との共同実施や、さらにそれも難しい場合には、道州による業務の補完・代行を受ける小規模な基礎自治体という類型を提言した。

---

<sup>18</sup> 地方自治法 94 条は、町村について、条例により議会を置かずに有権者による町村総会を設置できる旨を定めているが、これまでに設置されたのは東京都宇津木村（1951 年～1955 年）の一例のみであり、実質的にはすべての自治体で同じ制度となっている。

- また、広域自治体については、現在の都道府県を廃止し、全国を11～12のブロックに再編した道州の導入を提言した。住民に身近な基礎自治体に生活行政全般を委ね、産業振興やインフラ整備などの基礎自治体では担うことが難しい広域行政が主な役割となる。



(同友会の考える道州制の姿)

- 地方議会改革を検討するにあたり、これらの広域自治体(道州)標準的な基礎自治体、小規模な基礎自治体という類型に沿って、それぞれに応じた標準的な議会のあり方を提言する。

(4) 議会に求められる役割：監視機能の強化を

- 議会のあり方を提言するに際し、そもそも議会が果たすべき役割は何かを問い直す必要がある。一般に、地方議会には、住民ニーズを反映した政策を立案するとともに、首長が行う行政執行を監視するという2つの役割が期待されている。

- 各地で進められている議会改革の取り組みは、概ね情報開示や議決事件の追加、議会基本条例の制定によって、審議の活性化を図ることでこれらの役割の発揮をめざすものであるが、既に述べた通り、これらの各種制度の改革は、政策立案や行政監視において十分な成果につながっていない<sup>19</sup>。
- もちろん改革が短期的に成果を上げるとは限らず、今後の向上を期待するところではあるが、こうした状況の原因として、地方議会議員には、国会議員における政策秘書に類する議員独自の政策スタッフが制度上存在しないことや、議会の付属機関として政策条例の立案などの議員活動を補佐する議会事務局の質・量両面での不足<sup>20</sup>などが指摘されている<sup>21</sup>。
- 都道府県議会には議会事務局を設置することが義務付けられており<sup>22</sup>、職員の人事権は議長が有することとされている<sup>23</sup>ものの、小規模ゆえに人事が停滞することも懸念されるため、議会が独自に事務局職員を採用・育成することは難しく、実際には、ほとんどの職員が執行機関の人事ローテーションの一環として議会事務局に配属されている。
- 二元代表制の下、議会が執行機関と同等の政策立案を進めていくためには、専門的な知識と経験を有する優れた人材によって構成され、執行機関から独立した独自の議会事務局を備えることが必要であるが、現在、自治体が置かれている厳しい財政状況に鑑みると、早急に実施することは極めて難しいと言わざるを得ない。
- 住民の多様なニーズを汲み上げるために、議会の政策立案が必要であることは言うまでもないが、全国市議会議長会の調査によると、審議会に委員として議員が参画している例は半数を超えており<sup>24</sup>、行政に議会・議員が

<sup>19</sup> 日本経済新聞社の議会改革度調査（「日経グローバル」2010.4.5号）において、都道府県上位3位の議会が2006年以降の5年間に制定した議員提案条例は総計22本であり、各議会は1年間に平均1.5本しか議員提案条例を制定していない。

<sup>20</sup> 全国都道府県議長会「平成23年度全国都道府県議会の概要」によると、全国47都道府県議会の職員定数の平均は43.6名であり、政務調査を担当する調査課には平均11.1名しか所属していない。また、町村議会では、1議会あたりの事務局職員数は平均2.5名である（全国町村議会議長会「第56回町村議会実態調査結果の概要（平成22年7月1日現在）」）。

<sup>21</sup> 議会事務局研究会 中間報告書「今後の地方議会改革の方向性と実務上の問題、特に議会事務局について」（2010年3月）

<sup>22</sup> 地方自治法138条1項 なお、市町村議会については、同2項により条例によって設置できる旨が定められている。

<sup>23</sup> 地方自治法138条5項

<sup>24</sup> 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：平成21年中（1.1～12.31）」による

協力することで、政策立案に貢献していくことも考えられる。また、行政改革の一環として市民参加の促進が進んでおり、パブリックコメントの実施や審議会委員の公募制導入など、執行機関も多様な住民ニーズを政策に反映するよう取り組んでいる。

- こうした状況を踏まえると、議会改革においては、政策立案機能の強化よりも、もう一方の機能である首長の行政執行を監視する点に重点を置いた取り組みを進めることが望ましい。
- 当然のことながら、二元代表制の下では、首長と議会はいずれも政策を立案できるのに対し、首長による行政執行の監視は議会以外に担うことができない。議事機関である議会の政策立案機能を軽視するわけではないが、現在、多くの地方議会では、依然として政策立案も行政執行の監視も十分に行っていないという現状を踏まえれば、まず、監視機能の充実に向けて議会改革に取り組んでいかなければならない。
- 以上を踏まえ、自治体の類型に即してそれぞれの議会活性化に向けた施策を提言するとともに、首長と議会の関係についての考え方を提示する。

## ．改革の方向性

### ( 1 ) 基礎自治体 ( 30万人規模 ) の議会について

- 基礎自治体は住民に最も身近な行政主体であり、地域における行政の中心として、子育て支援や介護・社会福祉、初等・中等教育などの生活行政全般を担うことが期待される。これらは住民生活に密接に関連し直接的な影響を与えるものである以上、著しく公正さを欠いた政策執行は許されるものではない。
- そのため、基礎自治体の議会は、職業や年齢、性別、居住区域などが様々な住民が議員として参加し、それぞれの立場に基づいて意見交換を行い、首長による執行権限の行使を監視・評価していくことが求められる。

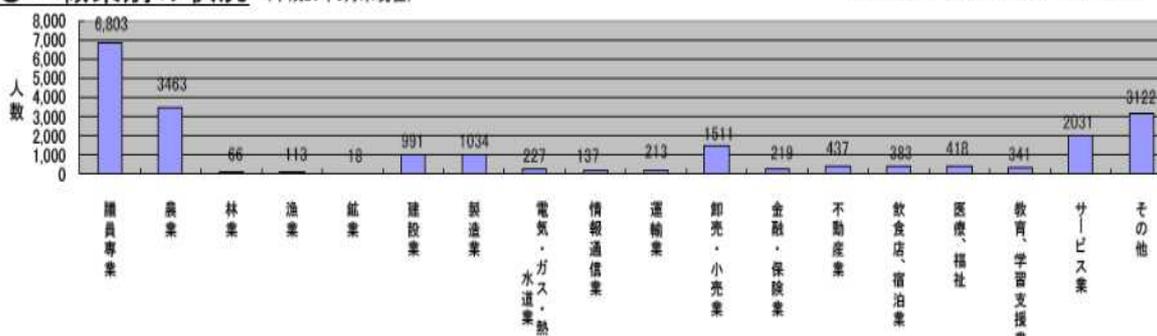
---

と、議員が審議会に参画している市議会は 433 市 ( 53.7% ) に上る。

- したがって、住民の多くを占めるいわゆるサラリーマンも、議員として議会に参画することが期待されるものの、実際には、市区議会議員の約半数は議員専業か農業であり、住民の代表と呼ぶにふさわしい構成になっているとは言い難い。

## ○ 職業別の状況 (平成20年8月末現在)

出典：市議会議員の属性に関する調査(全国市議会議長会)



(総務省地方行財政検討会議第1分科会第三回資料より)

- こうした議員構成が生じている理由として、ほとんどの基礎自治体において、議会は平日の昼間に開催<sup>25</sup>されることが挙げられる。会期が年間100日を超えることに鑑みれば、ごく一般的なサラリーマンが議員として活動することは極めて難しい。
- 生活行政を中心とする基礎自治体において、監視機能に重点を置いた議会には、住民の代表として生活実感を備えていることが必要である上、会計や建築、法務などの専門知識を身に付けている勤労者も多いことを考えると、ごく普通の住民が企業勤務などの生業と議員を両立できるように議会運営を変えていく必要がある。
- そのため、現在のように議会運営委員会での討議において、各会期における開催日程を決定するのではなく、定例日に開催するとの原則を確立し、首長をはじめとする行政への質問は平日の夕方から夜にかけて、議員間討議に基づく議会としての意思決定は土曜・休日に行うべきである。

<sup>25</sup> 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：平成22年中(1.1～12.31)」によると、夜間開催は1市(延べ1日)、土曜・休日開催は19市(延べ28日)と極めて少ない。

- 各議会は地方自治法120条に会議規則を定める旨が義務付けられており、夜間や休日の開催は各議会の判断に委ねられているものの、少人数の議会事務局において、それぞれの事情に応じた独自の会議規則を整備することは難しい。
- 多くの基礎自治体では、市議会議長会、町村議会議長会の定める標準会議規則に沿って会議規則が作成されていることを踏まえ、両議長会において、休日開催などを盛り込んだ複数の会議規則の類型を整備し、各議会が自らの事情を踏まえて選択できる工夫を求める。
- なお、こうした基礎自治体議会の望ましい姿の確立に向けて、企業も努力しなければならない。例えば、就業規則を見直し、基礎自治体の議会議員について、兼職禁止規定の廃止や時間短縮勤務などの諸制度を導入することが必要である。
- 議員の選挙に際しては、職業に関わらず立候補できるだけではなく、生活行政を担う基礎自治体の役割に鑑み、それぞれの居住区域から万遍なく選出されることが望ましい。
- 特に、人口30万人を目安として市町村合併を行う中では、同一の基礎自治体においても、市域内で事情が異なることも想定されるため、現在、多くの基礎自治体で行われている全体を単一の選挙区とする区割りは好ましくない。
- 市域全体を単一の選挙区とした場合、下位当選者が上位当選者に比べて著しく低い得票率で当選することも考えられ、住民の意向を議会に適切に反映できない恐れがある。他方、小選挙区制については、死票が多く生じるため、住民を代表するとの観点にそぐわない。
- そのため、市町村議会議員選挙について必要がある場合には条例で選挙区を設置できる旨を定めている公職選挙法15条6項の規定を改め、選挙区の設定を義務付けるとともに、いわゆる中選挙区制を採用すべきである。

- なお、議員報酬については、地方自治法203条4項により報酬額や支給方法を条例で定めることとされており、日当制を採用している自治体<sup>26</sup>もあることを踏まえて、各議会において兼職を前提とした金額とすることが望ましい。

## (2) 小規模な基礎自治体の議会について

- 単独では基礎自治体として担うべき生活行政全般を実施することが難しい小規模な自治体においては、行政の効率化を図る観点から、できる限り人口30万人を目安として市町村合併に取り組むよう求める。
- そうした取り組みにも関わらず、地理的条件などによって合併が難しい小規模な基礎自治体については、周辺の基礎自治体との共同実施や広域自治体による補完・代行によって行政を実施していく。そのため、こうした自治体の実施する事務事業は限定されており、議会も限られた政策分野についてのみ、監視機能の発揮が求められる。
- 現在の地方自治法109条は、条例により特定の分野を担当する常任委員会を設置できる旨を定めており、設置の判断は各議会の会議規則に委ねている。実際には、ほとんどの市町村で常任委員会が設置されており<sup>27</sup>、議案は各委員会で審議した後に本会議で採決を実施している。
- しかし、小規模の基礎自治体の議会においては、限られた政策分野について評価・検証を行う以上、全議員が参加する本会議を中心とした運営に改めるべきであり、いわゆる読会制<sup>28</sup>を採用することも検討すべきである。

---

<sup>26</sup> 福島県矢祭町は2008年3月より議員報酬日当制(1日3万円)を採用している。

<sup>27</sup> 全国市議会議長会「市議会の活動に関する実態調査結果：平成22年中(1.1~12.31)」によると、全809市で常任委員会が設置されている。また、全国町村議会議長会「第56回町村議会実態調査結果の概要(平成22年7月1日現在)」によると、931町村(98.8%)が常任委員会を設置している。

<sup>28</sup> 法案の主旨説明から採決までを、本会議を中心とした審議によって進める制度であり、英国などで見られる。

- また、離島や山間部などの地理的要因もあって、特に小規模な基礎自治体においては、議会に代えて、地方自治法94条が定める町村総会<sup>29</sup>の採用も検討すべきである。
- ただし、町村総会については、戦後は一例しか事例がなく<sup>30</sup>、運営に関する規定などが整えられていないことから、早急に検討を深めることが必要である。なお、その際には、ICTの利活用により、全住民が一堂に会さずとも決議が行えるような工夫をすべきである。

### (3) 広域自治体（道州）の議会について

- 広域自治体（道州）では、補完性の原則に基づき、基礎自治体が担うことは難しい産業振興や広域インフラ整備などの政策課題を担当すべきである。これらは、住民間の公平性にこそ重点が置かれるべき基礎自治体の生活行政と異なり、地域全体における効率性や有効性の観点から実施されなければならない。
- そのため、基礎自治体の議員が居住区域から万遍なく選出されることで、生活行政における公平性の担保を図るのに対し、広域自治体（道州）の議会では、議員は全体最適を念頭に活動していくことが求められる。
- すなわち、広域自治体（道州）内の各区域や特定の職業、利益などを代表するのではなく、優れた見識を有する人物が広域自治体全体における住民の代表として議員を務め、首長による行政執行に対して監視機能を発揮することが望ましい。
- したがって、公職選挙法15条が定める都道府県議会の議員選挙における選挙区規定、並びに36条が定める一人一票の規定を見直し、道州制導入に際して、大選挙区完全連記制<sup>31</sup>による選挙制度を導入すべきである。

<sup>29</sup> 地方自治法 94 条「町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」

<sup>30</sup> 戦後は八丈小島（現在は無人島）の南部にあった東京都宇津木村（1951 年～1955 年）の一例のみである。同村は人口 60 名程度であり、1955 年に編入され、八丈町の一部となった。

<sup>31</sup> 1 つの選挙区から複数名を選出する仕組み（大選挙区制）であり、その際に各有権者が定数分の候補者に投票（完全連記制）する選挙制度を指す。一般に、大選挙区制で各有権者が 1 名にしか投票できない場合、下位当選者の得票数（率）は低くなり、特定の支持基盤を有する候補者が有利になるが、完全連記の場合にはそうした事態が生じにくいとされる。

- なお、その際には、現行の都道府県程度の規模をもって一選挙区（定数3～5程度）を設置するなど、有権者が投じる票数が過度に多くなならない工夫が必要である。
- また、産業政策や広域インフラ整備の有効性や効率性を検証していくためには、現地視察や費用対効果の綿密な検証などに取り組まなければならない、議員としての活動には相当の時間や費用が必要となる。特に、自治体の規模が大きくなるにつれて、住民による直接請求権<sup>32</sup>の行使は難しくなるため、議員による監視が重要となる。
- したがって、広域自治体（道州）の議会は、相応の報酬に基づいて議員活動に従事する少数の専門的知識を有する専門議員によって構成され、いわば行政監視のプロフェッショナル集団として住民に責任を果たしていくことが望まれる。議会は一年間を通じて活動し、執行機関が行うすべての政策について評価・検証を行うべきである。
- 地方自治法において、議員の定数や報酬は条例で定めることとされており、各議会において、上記の専門的知見を有する少数かつ専門の議員という原則に基づいて、望ましい定数や報酬を定めるべきである。その際には、当然、徹底した情報公開により住民の理解を得るよう努めなければならない。
- また、会期については、年4回の定例会（100日～120日程度）が多くの議会において採用されているが、地方自治法102条2項では、会期は条例で定めるとされているため、条例による通年会期制の導入を求める<sup>33</sup>。

#### （４）首長と議会の関係について

- 監視機能の強化という視点に立つと、現在の地方自治法が定めている不信議決権や首長の執行権限の行使に関する事前統制を議会が有する仕組

<sup>32</sup> 地方自治法 74 条（条例の制定・改廃）、第 75 条（事務監査請求）は有権者の 1/50 以上の署名が要件とされており、76 条（地方議会の解散請求）、80 条・81 条・86 条（首長・議員・主要公務員の解職請求）は 1/3 以上の署名が要件とされているため、人口の多い自治体では成立が難しい。

<sup>33</sup> 三重県議会では、従来年 4 回定例会を改め、2008 年より年 2 回として、開催日数を年 240 日程度としている。

みの下では、首長は円滑な行政執行に向けて、議会内に自らを支持する与党的会派を組織する必要がある、行政への監視機能は野党的会派のみが担うこととなるため、議会として十分な監視を行うことが難しい。

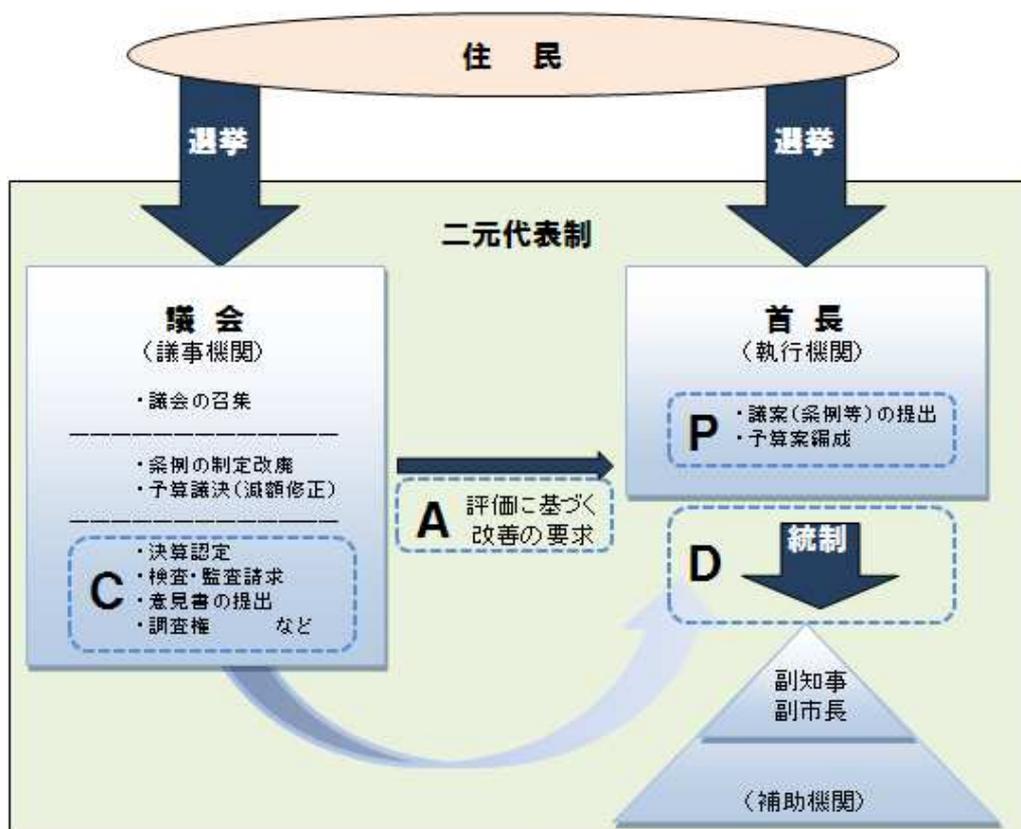
- 議会改革の方向性として、一部には、首長が執行機関の幹部として議員を政治的に任用する「議会内閣制」<sup>34</sup>の導入を求める意見もある。執行に関する責任を首長と議会が共有することによるメリットを期待できるものの、監視機能こそ議会が果たすべき役割と考えると、首長の指揮下に一部議員が入ることにより上記の事態が拡大することが懸念される。
- 一方、首長が議会内に十分な支持母体を確保できない場合には、議会による首長への不信任議決がしばしば行われることにより、円滑な行政執行が妨げられる。こうした状況下において、一部の自治体では、首長が議会の反対を強引に押し切るために、議会の招集を拒む事態や首長主導による議会のリコール運動などの地方自治法が想定していない事態が生じている。
- したがって、議会が果たすべき役割である首長への監視機能を十全に発揮しつつ、首長が一定のリーダーシップをもって政策の立案・執行に携わっていくためには、現行の地方自治法が採用している議院内閣制の要素（不信任議決権・解散権）や議会による行政執行の事前統制を縮小し、厳格に分離した二元代表制へと改革を進めていくことが望ましい。
- 不信任議決権・解散権の廃止により、予算案や条例案の議決を巡って首長と議会が対立した場合には、安易に民意に問うことはできないため、首長と議会の間で十分な政策論議を尽くし、妥協点を探ることが求められる。その際には、首長がローカル・マニフェストに掲げた政策については、住民の多数が支持していることを踏まえ、議会は事前に実行を阻むのではなく、執行後の評価・検証を徹底することが原則となる。
- したがって、ローカル・マニフェストに基づいて首長が政策を立案・執行し、議会は決算に際して、政策の成果を十分に検証・評価する<sup>35</sup>。その上

<sup>34</sup> 大阪府 HP 橋下知事の主張：「地域主権戦略会議」予備的懇談会での提案（2010年1月15日）

<sup>35</sup> 多摩市議会では、決算審査に際して年度ごとに対象となる事業を選び、議会としての評価を行っており、その結果を公開している。評価結果が悪かった事業については、市長に対し、改善の方針の公表を求めている。ただし、こうした議会はごく少数であり、自治体議会改革フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2011」によれば、98.6%（1668 / 1697 議会）の議会が「議会が評価主体となる行政の評価は行っていない」と回答している。

で、次年度の予算案の議決に際し、首長に政策の見直しを提案していくというPDCAサイクルが機能していくことが望ましい。そのため、地方自治法178条を改め、議会による首長の不信任議決権および首長による解散権を廃止する。

- 議会においては、首長による行政執行を監視する機関として、自立性の高い運営を行うために、議会招集権を首長に委ねている地方自治法101条の規定を見直し、議員の代表者である議長が招集を行うこととする。なお、併せて、96条に議事堂の管理権や議会予算の執行権などを追記する。
- また、議会による行政執行の事前統制を縮小することとし、地方自治法96条5項以下の契約締結や財産の取得・処分、不動産の信託、訴訟の提起を見直すとともに、副知事・副市長の選任については、162条の規定を見直して議会同意を不要とする。



(新しい地方自治体の統治構造)

## (5) 住民の意識改革

- 我々は、「地域主権」とは、各自治体が住民視点に基づいた選択と集中による地域経営に取り組み、自らの責任と権限の下でそれぞれのニーズに応じた政策を実施する仕組みであると考えている。
- 首長や議会には、民意を汲み上げる努力を常に怠らず、住民に受益と負担のあり様を分かりやすく説明し、多様な住民の意見を踏まえた合意形成を図りながら、自治体の意志決定を行うことが求められる。
- 一方で、こうした努力は首長や議会のみが担うものではない。住民一人ひとりが、自らの地域は自らの手で創り上げるという自覚と責任を持ち、自治体にとって最適な政策の実施に積極的に関わっていかねばならない。
- その際、我々は、各自治体にとって最適な政策とは、住民が自ら決めるべきものであり、必ずしも全国一律のナショナルミニマムを意味しないことを強く訴えたい。例えば、多くの住民税を負担する代わりに美しい街並みを整備する自治体がある一方で、公共施設は充実していかなくとも税率を低く抑える自治体があっても良い。
- 各自治体がめざす将来像を住民が議論し、その実現に向けて、首長・議会が政策決定を進めていくことこそ、地域主権型社会における自治体のあるべき姿である。その実現に向けた第一歩は、住民一人ひとりが選挙において一票を投じることであり、電子投票制度の導入によって選挙に行きやすい環境整備を図ることも必要である。
- また、そもそもの課題である自らの居住する地域への関心を涵養するために、初等・中等教育における総合学習の授業の一環として、地方議会議員や行政職員などが教室に赴き、税財政や二元代表制などの地方自治の仕組みを取り上げることも検討すべきである。実際に、先進的な改革に取り組んでいる一部の議会<sup>36</sup>では、こうした取り組みを進めており、子どもたちの地方自治に対する理解を深めるよう努力している。

<sup>36</sup> 例えば、三重県議会では、申し込みのあった学校(県内の小中高校、大学など)を対象として、県議会議員が議会の仕組みや役割について授業を行う「みえ県議会出前講座」を実施している。

- 各種の制度改革を着実に進展させていくとともに、こうした地道な活動に取り組み、住民一人ひとりの意識改革を怠らない限り、住民の意思を的確に反映した真の地域経営の実現はあり得ないことを訴えたい。

#### . 今後の活動について

- 2011年11月27日に投開票が行われた大阪府知事選挙、大阪市長選挙では、「大阪都構想」を訴える松井一郎氏、橋下徹氏がそれぞれ当選した。地域経済の停滞が続く中、これまで指摘され続けてきた政令指定都市における二重行政がもたらす弊害に対し、住民が抜本的な改革を求めていることを政府は重く受け止めるべきである。
- 「大阪都構想」<sup>37</sup>の詳細は不明だが、本会とも方向性は共通しているため、今後の進捗を注視していきたい。特に、行政効率が最も高まる人口30～50万人への基礎自治体の再編や現業部門の民営化など、地方行財政のスリム化は喫緊の課題であり、本会としても検討を深めていく。
- また、今般、本提言を取りまとめるに際しては、内部において検討を深めた上で、全国都道府県議会や全国市議会議長会、全国町村議会議長会などの実際に地方議会の現場で活動されている方々との意見交換会を実施した。一連の意見交換を通じて、多くの議会関係者が住民の代表に相応しい地方議会の実現に向けて、様々な取り組みを進められており、我々とも問題意識を共有していることが分かった反面、地方議会・議員の活動内容や役割が十分に住民に伝わっていないことも判明した。

---

<sup>37</sup> 「大阪維新の会」(代表：橋下徹・大阪市長、幹事長：松井一郎・大阪府知事) ホームページ (<http://oneosaka.jp/policy/>) 上山眞一・慶應大学教授(大阪府市統合本部特別顧問、前大阪維新の会政策特別顧問) 著書「大阪維新」(角川新書、2010年)などによると、大阪府庁と大阪市役所を同時に廃止して新たに「大阪都」を設置するとともに、現在の区を行政効率が高まる人口30～50万人の特別区(8～9)に再編し、公選の区長と議会を設置して中核市並みの権限を付与することを柱としている。また、産業政策などの広域行政に専念する都庁と日常の住民サービスを担当する特別区の役割分担を整備した上で、現業部門の民営化や外部委託を実施していくことや、将来における道州制導入・関西州の創設なども掲げられている。

- 各議長会をはじめとする地方議会関係者には、議会活動を広く住民に知らしめるための努力を求めるとともに、我々も、各地で改革に取り組む首長や議会関係者とも意見交換を行い、地域主権型道州制とそれを支える住民一人ひとりの意識改革の実現に向けて取り組んでいく。

以上

## 2011年度地域主権型道州制委員会

所属・役職は2012年4月時点

(敬称略)

### 委員長

池田 弘一 (アサヒグループホールディングス 相談役)

### 副委員長

上村 多恵子 (京南倉庫 取締役社長)

小江 紘司 (D I C 取締役)

大多和 巖 (SMBC日興証券 顧問)

大塚 良彦 (大塚産業クリエイツ 取締役社長)

木川 眞 (ヤマトホールディングス 取締役社長)

古川 紘一 (森永乳業 取締役社長)

松崎 敏夫 (NKSJひまわり生命保険 取締役社長)

### 委員

飯村 慎一 (光陽電気工事 取締役社長)

岩本 繁 (日本電信電話 監査役)

内田 士郎 (プライスウォーターハウスクーパース 取締役社長)

浦上 浩 (リョービ 取締役会長)

江澤 雄一 (U B Sグループ 特別顧問)

江幡 真史 (セディナ 取締役副社長執行役員)

大川 澄人 (全日本空輸 常勤監査役)

大戸 武元 (ニチレイ 相談役)

尾崎英外	(あいおいニッセイ同和損害保険 特別顧問)
小野俊彦	(日新製鋼 相談役)
叶谷彰宏	(メリルリンチ日本証券 マネージングディレクター)
木下宏一	(リケンテクノス 相談役)
久慈竜也	(久慈設計 取締役社長)
久保信一	(日本情報通信 取締役副社長)
高乗正行	(チップワンストップ 取締役社長)
児玉正之	(あいおいニッセイ同和損害保険 取締役副会長)
小林栄三	(伊藤忠商事 取締役会長)
近藤正一	(アール・アイ・エー 名誉会長)
坂本和彦	(丸紅建材リース 顧問)
坂本正彦	(東武運輸プリヴェ 取締役会長)
下村満子	(東京顕微鏡院 特別顧問)
杉田浩章	(ボストンコンサルティンググループ シニア・パートナー&マネージング・ディレクター)
銭高一善	(銭高組 取締役社長)
高萩光紀	(JXホールディングス 取締役社長)
高橋正行	(ネオアクシス 取締役社長)
竹馬晃	(横浜倉庫 専務取締役)
寺澤則忠	(ジャパンリアルエステイト投資法人 執行役員)
中野宏信	(シティック・キャピタル・パートナーズ・ジャパン・リミテッド 日本代表兼シニアマネージングディレクター)
似鳥昭雄	(ニトリホールディングス 取締役社長)
早川洋	(浜銀総合研究所 取締役会長)

林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
原 田 滋	(高度技術社会推進協会 )
平 井 康 文	(シスコシステムズ 執行役員社長)
平 野 正 雄	(カーライル・ジャパン・エルエルシー シニア アドバイザー)
藤 田 讓	(朝日生命保険 最高顧問)
松 島 正 之	(ボストンコンサルティンググループ シニア・アドバ イザー)
水 野 俊 秀	(三菱UFJリサーチ&コンサルティング 取締役社長)
村 上 仁 志	(三井住友信託銀行 特別顧問)
森 田 清	(第一三共 相談役)
矢 崎 和 広	(諏訪貨物自動車 取締役会長)
八 杉 茂 樹	(大和不動産鑑定 取締役社長)
涌 井 洋 治	(日本たばこ産業 取締役会長)
渡 部 隆 夫	(ワタベウェディング 会長)

以上51名

## 事務局

齋 藤 弘 憲	(経済同友会 政策調査第1部 部長)
藤 井 大 樹	(経済同友会 企画部 マネジャー)