

## 第 1 章

# 自治体政治の活性化に向けて

(公財) 地方自治総合研究所

主任研究員 今井 照

### 1. 国政レベルでの議論の数々

本章では、これまで自治体議会について、国政レベルの議論でどのような課題があると認識され、どのような方策が提起されてきたかということ振り返る。その上で、本委員会がどちらに向かって議論を展開しようとしたかを明らかにし、次章以降の論稿につなげることを目的とする。

国政レベルでの議論と並行して、現実の自治体議会では議会基本条例の制定を画期とするさまざまな実践や試行錯誤が取り組まれてきた。これらの活動が切り開いた地平が理論面にも色濃く反映されてきたことは言うまでもない。ただし、こうした自治体議会改革については既に多くの論稿で整理されているので、末尾の参考文献等を参照願うこととして、本稿では割愛し、国政レベルでの議論の整理を行うこととする。

2013年以降、立て続けに自治体議会に関する研究会が総務省に立ち上がっている。その一覧は表1のとおりである。それぞれに微妙な差異や力点の置き方が異なるものの、興味深いのはどうしてこのように似たようなテーマの研究会が続けざまに設置され、報告書をまとめているのかという点にある。AとBの間隔は5か月間弱であり、CとDの間に至っては1か月ほどしかない。

表1 総務省に置かれた自治体議会に関する研究会一覧（2013年以降）

	研究会	期間
A	地方議会のあり方に関する研究会	2013年8月6日～2014年2月25日
B	地方議会に関する研究会	2014年7月15日～2015年2月24日
C	地方議会・議員に関する研究会	2016年11月2日～2017年6月22日
D	町村議会のあり方に関する研究会	2017年7月27日～2018年3月6日

〔出所〕総務省ウェブサイトから筆者作成

しかもこれだけにとどまらない。それ以前にも、一部、表1の研究会設置期間と重なりながら、内閣府に置かれた地方制度調査会（以下「地制調」）もまた自治体議会に関する議論と答申（意見を含む。以下同じ）を続けて行っている。その一覧は表2のとおりである。少なくとも

も15年間、自治体議会に関する議論が繰り返されてきたことがわかる。

確かに、この間、若干の制度改革もあったので、毎回、全く同じ議論が繰り返されているわけではない。しかし課題が解決されないから同じテーマで議論が繰り返されていることは確かだろう。つまりそれほど自治体議会の改革は難しいということなのか、あるいはこれまでの議論と提言の方向性では解決に向かっていかないのか、いずれかであることが想定される。

表2 自治体議会に関する答申をまとめた地方制度調査会一覧（2004年以降）

地制調	答 申 名	答申日
第26次	地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申	2000年10月25日
第28次	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	2005年12月9日
第29次	今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申	2009年6月16日
第30次	地方自治法改正案に関する意見	2011年12月15日
第31次	人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申	2016年3月16日

〔出所〕総務省ウェブサイトから筆者作成

## 2. 地制調答申における問題意識の推移

第26次、第28次～第31次の地制調答申を読むと、いずれも地方分権改革によって議会が果たすべき役割と機能への期待が高まっているという前提を置きながら、次のように現状への批判が述べられている（ただし第30次地制調では、民主党政権期に置かれた地方行財政検討会議で議論された内容を踏まえて総務省が地方自治法改正案として取りまとめ、それを地制調に審議してもらうという異例の経過になっているため、地制調の意見の中では現状の分析や検討について触れられていない）。

### 第26次

「近年、ときとして議会と住民の意思の乖離や上記の議会の機能の形骸化が指摘される場合がある」

### 第28次

「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になっていない、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」

### 第29次

「議会は、多様な民意を反映しつつ、団体意思の決定を行う機能と、執行機関の監視を行う機

能を担っているが、十分にその役割を果たしていないのではないかなどの指摘がなお見られるところである」

### 第31次

「市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。

また、政務活動費の使途の問題等により、一部の議員の資質や活動に批判の目がむけられるとともに、議会のあり方が問われる等、議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている」

第26次から第29次までは、ほぼ一貫して住民自治の観点から自治体議会論を展開しているのが特徴である。2000年分権改革で「団体自治」の制度改革は果たしたので、残るは「住民自治」の充実だという文脈の中で語られているように見える。このような「団体自治」「住民自治」の二分法という考え方には疑問も残る（今井2017：210）が、ここではとりあえずそのような観点に立って自治体議会論が展開されていることを確認しておく。それに対して第31次の問題意識はその後に置かれたB、C、Dの研究会の問題意識と重なっている。すなわち議会に対する住民の関心の低下、議員のなり手不足ということが指摘されている。

## 3. 研究会報告書における問題意識の推移

次に各研究会の問題意識を並べておく（AからDの報告書は表1の表記に対応している）。

### A 報告書

「依然として、議会に対する住民の関心や信頼が十分でないことが指摘されている」

### B 報告書

「住民の構成と比較した場合に、偏りが見られる」

「議員のなり手の不足が深刻な問題となっている」

「地方議会に対する住民の関心が大きく低下している」

「地方議会及び議員に対する住民の信頼確保が大きな課題となっている」

### C 報告書

「地方議会議員については、住民の関心の低下やなり手不足の問題などが折に触れて指摘されており、その選挙制度や、立候補などの人材確保にかかる仕組みについて議論を深めていく必要がある」

### D 報告書

「近年、特に町村を中心として、議員のなり手不足が指摘されている」

A報告書の問題意識は第26次から第29次までの地制調答申と共通するものがある。2000年分権改革を前提としながら「このような中、団体意思を決定し、執行機関を監視する役割を担う地方議会においては、政策形成機能の発揮、多様な住民の意見の反映・集約を通じ、その役割を十分に果たすことがこれまで以上に求められている」とある。すなわち住民自治の機能を果たしていないのではないかと問題意識になっている。

これに対してB報告書以降は、第31次地制調答申の問題意識と共通する。象徴的には「議員のなり手不足」という課題が浮上する。各地制調と各研究会の設置時期から推測すると、こうした問題意識の変化は2014年頃を境に生じている。

日本生産性本部を事務局とする日本創成会議が、消滅可能性都市を発表したのが2014年5月8日であった。おそらくこのことと直接の関係はないと思われるが、時期的に考えると自治体議会を見る社会の空気として、自治の担い手の一つという期待概念から、自治体の存立維持可能性の象徴としての「議員のなり手不足」が焦点化したと言えるかもしれない。

C報告書ではB報告書で掲げられた「議員のなり手不足」に焦点を当て、選挙制度の改革でこの問題を解決しようと試みている。一方、D報告書では自治体議会制度の改革で対処しようとする。

#### 4. 地制調答申における提言

そこでこれまで挙げてきた5本の答申と4本の報告書がどのような提言を行ってきたかをまとめてみたい。ただし、ここに掲げているのはそれぞれの文書で触れられているものをすべて網羅しているわけではなく、主だったものを拾い上げているにすぎない。特に「慎重に検討」等、どちらかと言うと否定的に掲げられていたり、両論併記になっていて方向性が明らかに示されていないものは省いてある。

##### 第26次

「議会の活性化」…夜間休日議会、公聴会制度や参考人制度の積極的活用、学識経験者や地域・職域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組み

「議会の審議能力向上」…議会事務局の充実

ただし、第26次地制調審議期間中に、次のような地方自治法改正が行われている。①地方議会の意見書の提出先として国会を追加すること、②議員の調査研究のために必要な経費の一部として、条例により政務調査費を交付することができることとするとともに透明性を強化すること、③地方議会の自治組織権を拡充するため、人口段階別の常任委員会数の制限を廃止すること、である。これらは地制調の審議を経ずに議長会等からの要望で地方自治法改正に至ったものと思われ、地方自治法改正過程としては異例な展開となっている。

## 第28次

「幅広い層からの人材確保」…夜間休日議会、勤労者が議員として活動できるような環境の整備、議員と職員との兼職

「議会の組織」…議員の複数の常任委員会への所属制限廃止

「議会の機能」…委員会の議案提出権、専門的知見の活用、議会の議決事件の拡大

「議会の運営」…公聴会参考人制度の活用、議会事務局の補佐機能の充実

「長と議会の関係」…専決処分の要件の明確化、議長に招集請求権を付与

「小規模自治体における議会制度のあり方」…会期制度の廃止、規模に適した制度の選択

第28次地制調における提言から地方自治法改正につながったものもある。①議長への臨時会の招集請求権の付与、②専決処分の要件の明確化、③委員会制度の見直し（複数常任委員会への所属制限の廃止等）、④専門的知見の活用、などである。

## 第29次

「議決事件」…議決事件追加の範囲拡大、法定受託事務の追加

「議会の監視機能」…議会に経営状況の報告を要する法人の範囲の拡大、住民訴訟と議会の議決による権利放棄制限

「議会活動の透明性と議会事務局等」…インターネット等による議会活動の公開、議会事務局職員の育成、議会図書室の充実

「議員定数」…法定上限の撤廃

「議会の招集と会期」…会期制の廃止

「勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備」…夜間休日議会、休暇休職復職制度、女性議員の増加

ここでも多数の提言が行われているが、地方自治法改正に結びついたのは、①議員定数の上限数の廃止、②議決事件の範囲の拡大、である。

## 第30次

「通年会期制」…予見可能性のある形で定期的に会議を開く

「専決処分が不承認になった場合の措置」…長に対して将来に向かって一定の措置をとることを義務付ける

「解散・解職の請求に必要な署名数等要件の緩和」…一定規模以上の有権者数を有する自治体について、署名数要件を見直す

第30次地制調における意見は、前述のように総務省から地方自治法改正案が提示され、それに基づいて取りまとめられたものとなっているため、ここで挙げられている具体的な提言はほ

ばそのまま2012年の地方自治法改正に盛り込まれている。たとえば、解散・解職の請求に必要な署名数等要件の緩和については、人口80万人を超えるというカテゴリーが新設されている。

なかでも大きな改正点は定例会と臨時会以外に通年会期制という選択肢を導入することであった。それ以前にも会期の期間を長く設定して、事実上の通年会期制を実現してきた自治体議会がいくつか現れてきていたが、こうした従来の動きは、議会と首長との関係見直しや議会のあり方そのものの改革という志向性があった。しかしここで通年会期制が取り上げられたのは、そうした流れとは別に、「幅広い層の住民が議員となって活動することを可能とするような議会運営」という目的が掲げられていた。その後顕在化する「議員のなり手不足」が意識されていたようにも見えるが、現時点で通年会期制が「議員のなり手不足」の解消に貢献したとは言い難い。

さらに、法改正を審議する国会では議員提案で修正案が提出され、その内容が可決されている。主なポイントは、百条調査に係る関係人の出頭・証言、記録提出の請求は「特に必要があると認めるとき」に限定すること、政務調査費を政務活動費に名称を改め、併せて交付目的や範囲などを改めたこと、などである。

### 第31次

「議選監査委員」…議選監査委員を置かない選択肢

「議会招集」…議長による臨時会招集権や通年会期制の活用

「議決事件の対象」…基幹的な計画等を議決事件に追加

「決算審議」…議会が決算不認定の場合の長の説明責任

「議会活動への支援」…議会事務局職員の資質向上、議会事務局の共同設置、議会図書室の機能向上

「情報発信」…ICTの活用

「意思決定過程への住民参加」…住民への報告や住民との意見交換の実施

「小規模な市町村における議会のあり方」…議会事務局や議会図書室の共同設置

「多様な人材の参画」…夜間休日議会、通年会期制の活用

「立候補に伴う各種制度の整備」…休暇制度、退職・復職制度

第31次地制調答申については、現行制度の活用を促す項目が多いが、監査制度の充実強化の観点から議会に関連のあるものとして2017年の地方自治法改正に結びついたものでは、①議選監査委員の選任の義務付けの緩和、②決算不認定の場合、長が必要と認める措置を講じたときに議会等へ報告すること、がある。

## 5. 研究会報告における提言

続いて4本の報告書における具体的な提言を列挙しておきたい。

### A 報告書

「議決事件の再構成」…自治法で法定された議決事件を精査して再構成

「議会の意思決定を支援する機能の充実」…議会事務局の共同設置、調査制度の活用

「民意の的確な反映・住民参加の拡充方策」…公聴会や参考人制度の活用、インターネット等による住民からの意見や地域の情報の収集

「住民の関心・信頼を高めるための方策」…議会から住民への情報発信・情報共有、議会活動への評価

「議員の役割の明確化」…議員の兼職のあり方や議員報酬、議会運営等の見直し

「大規模な地方公共団体での選挙」…選挙区の設置

「政策競争のある政党本位の選挙」…比例代表制、連記制、優先投票制

「労働法制等」…立候補や議員活動に伴う休暇制度、任期終了後の復職制度

「公務員法制」…社会的理解を前提とした立候補制限や兼職禁止の緩和

### B 報告書

「議会機能の充実」…公聴会等の活用、研修等の充実、議会事務局の充実、検査権等の活用、議会図書室の機能向上、調査制度の活用、議決事件の追加

「決算の認定」…決算審議の充実、決算不認定時の長の善後策等の公表

「議員のなり手の確保」…議員報酬、勤労者の立候補、公務員の立候補制限や議員の兼職禁止の緩和

「柔軟な議会運営の工夫」…夜間休日議会の開催や通年会期制の活用

「選挙制度のあり方」…比例代表制、選挙区の設定、連記制

「議会への住民参加のあり方」…公聴会制度等の活用、協議又は調整を行う場の活用、政策分野別常任委員会への住民参加、地域別常任委員会の設置、議会報告会等、議会の活動に関する評価、住民に対する説明責任

### C 報告書

「市区町村議会議員に係る選挙制度選択制」…①比例代表選挙（中規模から大規模団体に親和的）、②制限連記制と選挙区設置（小規模から中規模団体に親和的）、③選挙区設置（小規模団体における代替案）

「都道府県議会議員に係る選挙制度選択制」…①比例代表選挙と選挙区選挙の並立制、②比例代表選挙と選挙区選挙の併用制、③比例代表選挙において、少数の選挙区を設置し、地域別名簿による投票を採用すること

「立候補を促進する環境整備」…供託金の廃止、公務員の在職立候補制限の緩和、異なる種類の議員間の兼職

## D 報告書

### 「2つの議会のあり方」

	集中専門型	多数参画型
議員活動	主たる職務として専門的に活動	従たる職務として非専門的に活動
権限	地方自治法第96条第1項を維持 (積極的に同条第2項を活用し、 政策形成に関与)	契約・財産等に関する議決事件を 除外
議員報酬・定数など	生活給を保障する水準 少数の者からなる議員構成	生活給保障なし 多数の者からなる議員構成 選出方法の見直し
兼職禁止・請負禁止	請負禁止を維持 公務員の立候補退職後の復職制度	請負禁止を緩和 他の自治体の常勤の職員との兼職 可能
議会運営	本会議審議(委員会制なし) 平日昼間中心	通年会期制による審議日程の分散 夜間・休日中心
勤労者の参画	立候補に係る休暇の取得等につい て不利益取扱いを禁止	立候補及び議員活動(夜間・休日 中心)に係る休暇の取得等につい て不利益取扱いを禁止
住民参画	議会参画員の活用	多数の有権者が議員として参画

C報告書に対しては木寺元による有力な批判がある(木寺2018)。またD報告書の2つの議会のあり方という提言に対しては、さらに多くの批判が寄せられている。代表的なものに、全国町村議会議長会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見」(2018年3月26日)、全国市議会議長会「『町村議会のあり方に関する研究会報告書』に対する全国市議会議長会会長コメント」(2018年3月26日)、日本弁護士連合会「町村議会のあり方に関する研究会報告書に対する意見書」(2018年8月24日)がある(いずれも『自治総研』2018年10月号に掲載)。研究会に参加していた江藤も批判を繰り返している(江藤2018a)。

それぞれに批判の力点は微妙に異なるが、パッケージとして制度を設計し、それを市町村に「選択」させることによって、事実上、市町村をランクづけるという強引な手法については、いずれも自治のあり方を損なうものとして強く批判をしている。

## 6. 自治体政治の活性化

以上のように見てみると、問題意識においては2014年に転換点が見られるが、具体的な提言項目においては、ほぼ一貫して似たような項目が掲げられてきたことがわかる。たとえば、夜間休日議会の開催、公聴会制度や参考人制度の積極的活用、議会事務局の充実、勤労者や女性



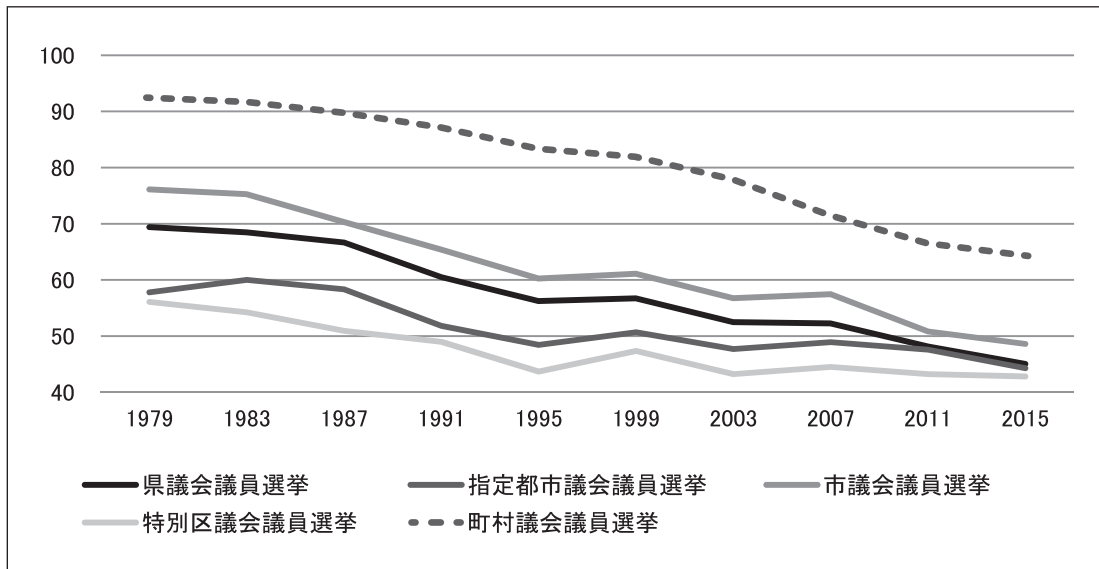
が議員として活動できるような環境の整備などは繰り返し提言されている。提言された内容が法改正に結びついて制度化された以降でも、それらの制度の活用を提言する事例もあることから、なかなか事態が改善していないようすを読み取れる。

そこで本委員会がどのようなスタンスで議論をするべきかということが問われる。同じようなことを繰り返しても実効性が伴わないと思われるからである。多少、俯瞰した位置から問題の本質を探り当てるような議論をしなければならない。

このように考えると自治体における「政治の活性化」という論点に行き着く。単に自治体議会の問題だけではなく、本来、自治体議会に自治体政治を信託する市民や市民活動においても政治機能の劣化が生じているのかもしれない。その一つの指標は投票率の低下に見て取れる。

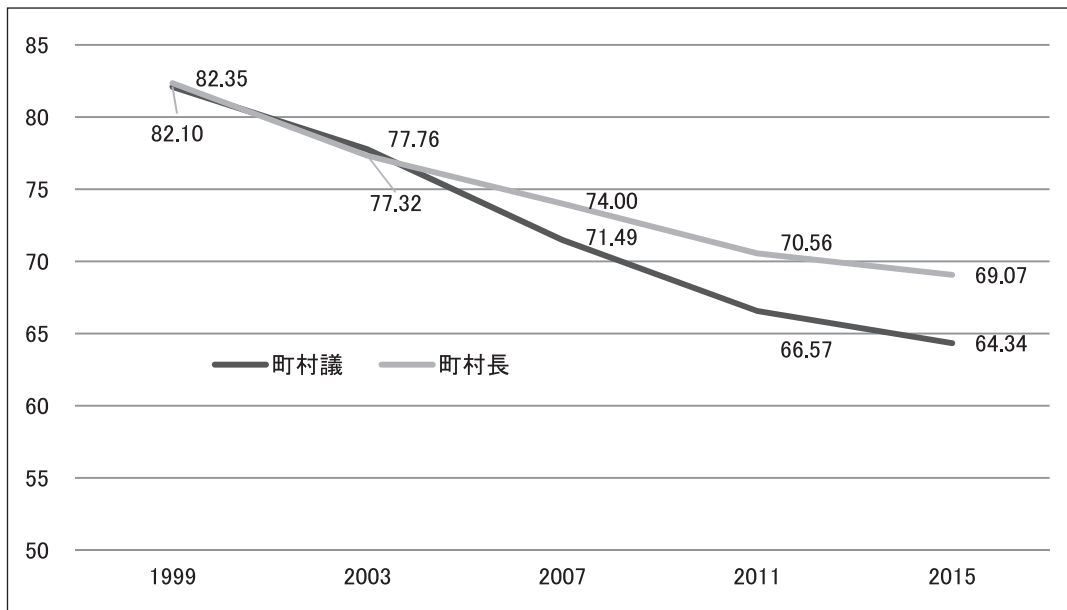
図1は統一自治体選挙投票率の推移であるが、長期低落傾向にあることがわかる。中でも低下しているのは町村議会議員選挙と市議会議員選挙である。投票率の低下は日本の選挙一般に見られる現象であるが、首長選挙と議会議員選挙の投票率の差にも注目を要する。図2は最近の統一自治体選挙における町村長選挙と町村議会議員選挙の投票率の推移を比べたものである。議会議員選挙の投票率のほうがより大きく低下している。

図1 統一自治体選挙の投票率の推移



〔出所〕 総務省自治行政局選挙部『地方選挙結果調』2017年3月から筆者作成

図2 統一自治体選挙における町村議会議員選挙と町村長選挙の投票率の推移



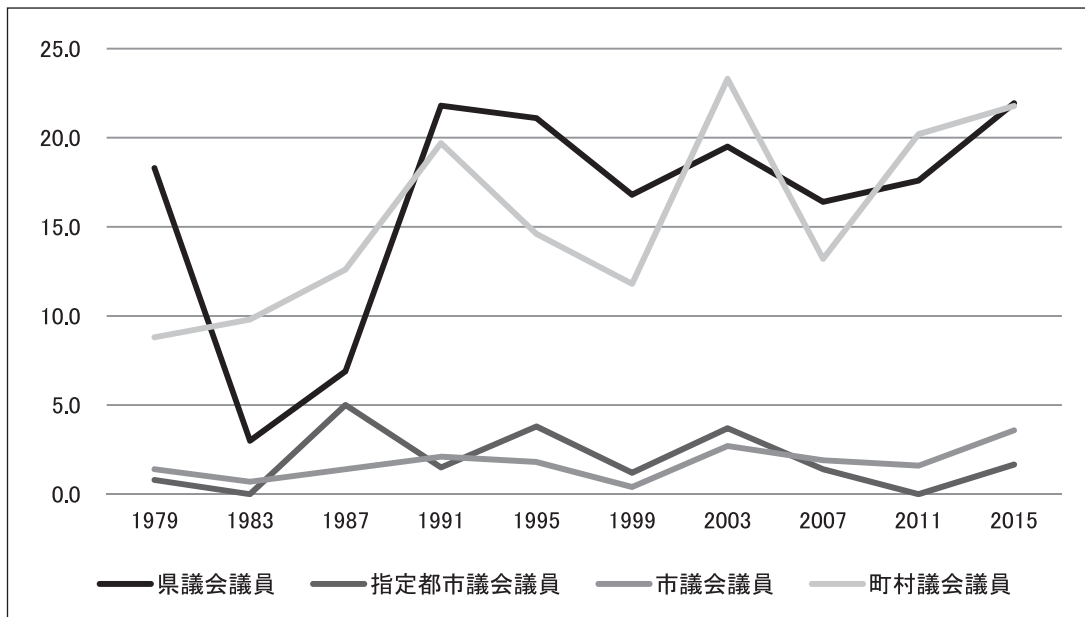
〔出所〕 図1と同じ

図3は、いわゆる「議員のなり手不足」を論じる際にしばしば引用される無投票当選者数の割合の推移を見たものである。この表から、全般的に県議会議員選挙と町村議会議員選挙において無投票当選者比率が高く、市議会議員選挙の無投票当選者比率が低いことがわかる。少なくとも町村議会と市議会とでは、「議員のなり手不足」問題の様相が異なるということは認識しておいたほうがいい。

さらに、上下はあるものの、1990年代に入ってからほぼ一定の範囲内にあり、極端に増加傾向が見られるというわけではないこともわかる。確かに2010年代に入ってから多少、上昇傾向にあるようには見えるが、この統計からは「議員のなり手不足」問題が近年になってとりわけ深刻化したようには見えない。前述のように、「議員のなり手不足」が喧伝され始めたのは2014年あたりからなので、まだ統計には表れていない可能性も残しているが、少なくとも市議会や県議会も一緒くたにして、議員報酬、議員年金、供託金等の「金目」の話を一般的にするほどの根拠は見当たらない。

近年、議員報酬を増額する自治体が増えており、この4年間で全体の22%である400議会で増額したと報道されている（『朝日新聞』2019年2月27日）。これらの背景には「議員のなり手不足」があると言われているが、議員報酬の増額は大規模自治体に多く、増額幅も大規模自治体のほうが大きい。現実に課題を抱える町村議会では議員報酬を大幅に引き上げる環境にはない。言うまでもなく議員の処遇改善という論点は重要であるが、現実に進んでいるのは相対的に厚いところがさらに厚くなっている状況であり、問題解決に資するようには見えない。議員年金復活問題にも同様のことが言える。

図3 統一自治体選挙の無投票当選者（÷改選定数）の推移



〔出所〕 図1と同じ

やはり根本的に重要なのは、投票率の低下に象徴される自治体政治の劣化である。このことは自治体議会やその議員だけの問題ではなく、自治体の行政機構（役所・役場）のあり方や地域社会全般の変化とも関係があるかもしれない。もちろん、市町村合併が象徴するような国策としての「地方政策」や国と自治体との間の政府間関係の変化にも影響されているであろう。

国政選挙での投票率の低下という傾向も併せて考えれば、自治体に限らず政治機能全体の劣化と見ることも不可能ではない。国際政治の視点から見れば、排外主義に代表されるポピュリズムの台頭にも通底する。相互の批判や論争を繰り返す肉体的・身体的政治が忌み嫌われ、過剰な言語に対するクリックで支持が調達される仮想空間的な政治が広まっている。しかし現実社会でダメージを受けるのは常に市民の身体であり地域社会の生活でもある。

これらの課題を一つの言葉に括ってしまえば「市民自治」ということになるが、それではあまりにも茫漠としてしまうので、もう少しフォーカスすれば、自治体政治をどのようにして活性化すべきかという論点が設定できる。社会的に見て「政治」が遠ざけられつつある現状に対して、どのようにすれば自治体政治の畑を耕して豊かな土壌に転換していけるかという観点から本委員会の議論は進められた。その概要が次章であり、議論に参加した個々の委員が感じたことが次次章以降の論稿となっている。

〔参考文献〕

今井 照 (2017) 『地方自治講義』ちくま新書  
 江藤俊昭 (2018 a) 「『新たな2つの議会』提案の衝撃：総務省『町村議会のあり方に関する研究会 報告書』を素材に地方議会改革を考える」『地方議会人』2018年5月号  
 江藤俊昭 (2018 b) 「地方議会改革と議会基本条例」『自治体法務研究』2018年11月号

神原勝ほか（2015）『議会改革はどこまですすんだか』公人の友社

神原勝（2018）「人口減少時代の自治のかたち」『月刊自治研』2018年8月号

木寺元（2018）「地方選挙制度改革と政治工学」『自治総研』2018年3月号

田口一博（2019）「議会改革の進歩と、新しい時代に託された課題」『地方自治職員研修』  
2019年1月号