

特別区議会議員講演会（平成19年度第2回）

「議 会 改 革」

講 演 録

講師：東京大学名誉教授

大 森 彌

日 時 平成19年9月5日

場 所 東京区政会館20階会議室

この講演録は、財団法人特別区協議会が平成19年9月5日に、特別区議会議員の皆様を対象として開催した講演会の内容を、講師の大森先生のご了解を経て作成したものです。

お招きにあずかりました大森です。よろしくお願いいいたします。

すでに1回目として、このテーマで特別区の議員の皆さん方にはお話しいたしました。前回と全く同じことをお話しするかどうかわかりません。少し違った話になるかもしれませんが、大筋は同じ内容の話をさせていただきます。

それから、きょうの講演録はインターネット配信をするということになっていますが、私は話している時と書き言葉になった時に相当違いますので、書かれたものについては直させていただく可能性がございます。こういう場の雰囲気の中で語る言葉と、書かれて残る言葉とでは、少し性質が異なりますので、配信する時には若干手直しをさせていただくかもしれません。

皆さんご案内のことで恐縮ですが、日本国憲法は国と地方公共団体と言っています。国と地方公共団体があわさって日本国を構成するということになっています。国と国家は同じものではありません。国家がすべて国に帰属するという考え方は間違っています。国と地方公共団体によって国家が構成されるというのが日本国憲法の考え方です。

そして、憲法は、地方公共団体の長と議会の議員は別個に直接、住民が選ぶというふうに決めています。したがって、自治体の政治の仕組みというのは、代表機関が二通りあるという意味で、「二元的代表制」と呼ぶことができます。このところ、二元的代表制というのが一般化いたしました。いつから一般化したかというのは難しいのですが、大学入試センター試験に出ていますから、その時点で常識化したと考えていいと思います。

代表機関が2つあるということは、法的にも運用上も長と議会の関係が問題になり得るということの意味をしています。首長と議員さんたちは別個に選ばれていますから、それぞれ直接住民に責任を取る立場にあります。したがって、なんらかのことで長と議会の意思が非常に厳しく対立した場合には必ず住民に戻るという仕組みになっています。これが憲法の定める仕組みというふうに考えていいと思います。

本日の話は、長と議会の関係にかかわる話も含まれていますので、二元的代表制ということを経験しておきます。二元的代表制の意味合いの一つは、議会と首長の間には与野党関係がないということです。この点についての認識が乏しいこともあり、あるいは政党が介在することもあると、与野党関係があると思っている方々が相当数おいでになります。首長選挙のときに議会の議員の皆さん方が会派あるいは政党で応援いたしますと、その候補者が首長に当選した後、つまり正式に自治の機関同士の関係になった時に、その選挙時の支持のあり方がずるずると入り込むのです。ある会派は、自分たちは与党だと思う。自分たちが支持して当選した首長なのだから、その首長が出してき

た提案には反対できない、修正もしないほうがいいのだと考えがちになる。一方で自分たちが応援しなかった人が当選すると、自分たちは野党だと思い込み、そう振舞う。そこで、場合によっては、議会が全体としての意思決定ができないような、そういう対立が生まれることにもなる。これは、国会モデルを自治体の仕組みの中に持ち込み過ぎているということになるのではないのでしょうか。憲法が前提にしている二元的代表制について、もう少ししっかりした認識がほしいと思います。

ただし、政治論で言うと、実際には、議員さんは政党・会派で動いていますから、与野党があると思しやすいし、首長のほうも自分を支持してくれる議会の多数派のことを与党と考えやすいのでしょう。しかし、仕組み自体はそうなっていませんで、二元的代表制というのは、首長と議会が緊張関係にありながら、自治体としてよりよい意思決定のために努力する、そういう仕組みになっていることを踏まえるべきだと思います。これがまず第1点目です。

2点目は、憲法は地方公共団体と言っているだけですが、制度政策の上では、地方自治法で自治体を区別しています。大きな区別は「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」という区別と、「基礎的な地方公共団体」と「広域の地方公共団体」という区別です。憲法が区別していないものを地方自治法が区別しているわけです。

通常、憲法上の地方公共団体とは普通地方公共団体を指すものと考えられています。したがって、現在、都道府県と市町村は、いずれも憲法が要請している二元的代表制になっており、普通地方公共団体です。これに対して特別区は「都の区」とされ、「特別地方公共団体」に区分けされています。ここは解釈上、難しいのですが、特別区は憲法上の地方公共団体であるかどうか、どうもあやしい。現在は特別区の区長も議会の皆さん方も直接公選ですから二元的代表制を保っています。他の市町村と同じ政治形態になっています。しかし、特別地方公共団体ですから、可能性としては区長の公選を廃止できることになっているともいえます。

かつて昭和27年には特別区の区長公選が廃止されたことがありました。それはなぜか。特別地方公共団体だからです。あの時点では東京都が基礎的な地方公共団体になりました。したがって、特別区は東京都の内部的部分団体という扱いになりました。そこで、特別区で大きな自治権拡充運動が起こりました。それが実ったのが昭和49年の区長公選制の復活でした。

このことを裏返すと、仮に特別地方公共団体であっても、区長公選制を変更できても、議회를廃止するなんていうことはあり得ません。そういう意味で言えば、住民自治の砦は首長ではなくて議会なんですね。ただし、あの当時の特別区の議会は政党化して、いくつかの区では自分たちの手で区長選出を一本化できない事態が続き、準公選運動が起き、結局、区長公選制の復活へ向かわざるを得なかったというのが実情でしたから、区議会の統治能力に問題がなかったわけではありません。

でも、思い返してみても、議会が廃止されるなんていうことはない。少なくとも民主主義によって自治を構成する上では、議会の廃止するなんていうことはない。かりに区長公選制を廃止できてもです。



このことは、きょうのテーマではありませんけれども、いまだ正体不明の道州制を広域自治体として構成する時にも関係が出てきます。今のところ、大勢としては都道府県をモデルにして道州を構想しています。統治の重要な単位を新たにつくるわけですから、憲法が想定している政治的な形態以外にはないという考えになっているわけですが、必ずしもそうとばかりではないのです。道州を特別地方公共団体で組むということはあり得ます。その際は道州の長を公選制からはずして、道州の議会を中心に首長体制をつくるということは十分考えられます。したがって、特別区の経験というのは、場合によったら道州制を組む時の政治形態に何らかの影響を及ぼすかもしれません。もちろん及ぼさないかもしれません。

これも皆さん方、ご存じのことですけれども、わが国では「市町村」とひとつづきで言っていますが、「市に関する特例」の制度が地方自治法に書き込まれていまして、大きいところは人口50万以上の政令指定都市、運用は今、約70万人ですけれども、それから、人口30万以上の中核市、そして人口20万以上の特例市というのがあります。これはいずれも現在の都道府県の仕事を運ぶことによって、市と呼ばれる基礎的自治体の権能を拡大する仕組みになっています。大きな市はそれにふさわしい事務事業体制をとるのだという考え方です。このうち、政令指定都市というのはほとんど都道府県と横並びになっていまして、都道府県の仕事もしていますので、運営という点では一番大変なのです。

これに対してもう一つ、わが国でこれを除いて大都市問題は語れない地域のことがあります。それが23区の存在する区域でして、経済社会構造上は、大都市地域を構成しています。この区域をどうとらえるのかということは、それ自体、国の政策としても重要ですが、国はどのようなわけかあまりこれに手をかけたくなさそうなのです。現在の都区制度については関心がないような態度をとっています。もうちょっと言うと、現在の都区制度を変える考えはなさそうです。実に冷やかな反応です。その結果、昭和18年につくり上げられた集権体制としての都区制度を抜本的に変えられないでいます。こういう変則的な自治制度をとっている地域は日本のどこにもありません。

東京以外の大都市地域では、都道府県から仕事を運んで、基礎的自治体の仕事を増やす方向に向かっているのですが、東京だけは、東京都が依然として基礎的自治体の仕事をやり続けている。そういう非常に変則的な制度が続いている地域なんです。昭和18年体制がまだ続いている。もちろん、数次にわたって改革はなされてきましたが、基本的には、特別区は「都の区」であって、現在の知事を含めまして、東京都は自分が「大東京市」だと思っているのではないのでしょうか。市役所だと思っている可能性が十分あります。変だな、こんな体制でいいのだろうか、というのが私自身の見方です。

これを言うとまた叱られるかもしれませんが、都知事がオリンピックを首都東京に誘致したいとおっしゃった。東京都知事がなぜ名乗りを上げられるのか。オリンピック憲章を読むと、オリンピックというのは「都市で開催する」ことになっている。そして、その都市とは、その意思決定をする主体を想定しているはずです。都市自治体のことですね。東京都は市役所だと思っているから、東京都知事は特別区に何の相談もなしにオリンピック誘致を決められると思っているのではないのでしょうか。基礎的自治体であり都市自治体である福岡市と争って東京都が勝った形になっています。これは切ない話です。

私はオリンピックがどこで開催されても、そのこと自体に関心はありませんが、広域自治体の東京都が福岡市を打ち破ってオリンピックを東京に呼んでくるとは、あまりフェアな競争ではなかったのではないかと思います。もうお決めになったことですし、特別区の議会の中には率先して支援しているところもありますから、誘致運動に反対しませんが、問題は、都知事が何の疑いもなく開催地に名乗りを上げたことです。やはり東京都は「市」だと思っているのではないのでしょうか。平成12年改革では、自治法上、明確に特別区こそが基礎的自治体に位置づけられたにもかかわらずです。

ともあれ、皆さん方は特別区の議員さんですが、全国から見ると特別区は何んとも思われていません。特別区の議員が政務調査費の使い方ですら自堕落なことをやってマスコミに流れると、特別区と

いうところもあったのかという程度でしょう。もうちょっと言わせていただくと、何か問題になる時は、いつも東京にお金がいっぱいあって、他の自治体では考えられないような子育て支援・教育・福祉サービスが行われているということが伝えられる場合です。東京というところに暮らす人たちの自治の問題、あるいは暮らしのあり方ということについて目が向くわけじゃなくて、もっぱらあそこは恵まれている地域だという程度です。事実、他から比べれば恵まれているのですが、皆さん方が別にそのことについて責任を感じる必要はありません。

東京に税金が多いのは、一極集中の都市構造上そうになっているだけで、東京都と特別区が、他の地域以上に頑張ったからではないでしょう。他の地域は一生懸命になっているいろいろなものを呼んできて、税金を増やそうとしているんですけども、そのようなことはやらないで済んでいる。特別区が本当は努力しているということもあるかもしれませんが、世の中にはあまり伝わっていません。したがって、何か話題になる時は、あそこは恵まれていると。繰り返しますが、都区制度について、あるいは特別区のあり方についての改革に対し世論の支持とか賛同があるわけではないのです。そういう認識に立って、いろいろなことに対処すべきではないかと思います。

それでは議会改革についての話に移りたいと思いますが、幾つか確認しておきたいことがあります。地方議会につきまして、このところ世の中で話題になっていますが、地方議会の自己改革が進み始めています。その流れについて一、二、申し上げておきたいと思います。

現在は第2次分権改革と言っていますが、1995年から第1次分権改革が始まりまして、約5年間かけてまとめた分権改革の集大成が1999年の475本の分権一括法の制定でした。この中に、当然ながら地方自治法も含まれていました。2000年、平成12年4月から施行されました。この2000年改革というのは特別区制度改革と時を同じにしていました。

私は第1次分権改革のお手伝いをした一人ですが、総理への勧告（答申）の中に地方議会の項目が入ったんです。その章立てが「地方議会の活性化」でした。この時期から全国の議会の中にはいち早く気がつき、運用上の改革に取り組み始める議会が出てきて、全国的に新しい動きが起こりました。

例えば、それまでかたくなに閉ざしていた委員会審議の様子をテレビで中継するとか、あるいは議会報を充実させるとか、できるだけ公開度・透明度の高い議会運営に変えようとか、それから、一括してずらずら質問して一括して答えさせるような住民が聞いていて何を言っているのかわからない質問のし方を改め、一問一答方式に変えようとか、あるいは、質問する時に首長さんのほうに背を向けてやっている、ああいうやり方はおかしいから、対面方式に改めようとか。今でも改めていない議会がありますね。まだ多くの議会の議場では、議員さんたちと向かい合って、ひな壇に首長

や幹部職員が座っています。中にはひな壇の席を「理事者席」と呼んでいる、本当に無自覚な議会もあります。首長や執行部の幹部がどうして理事者なのか。議事録を読んでも、「今日の理事者の出席者一覧」なんて書いてあるのです。ろくな議会じゃないのですね。執行部を「理事者」と呼んではいけないのです。

皆さん方にとって、もし理事と呼ぶべき人がいるというのであれば、会派があって、代表者会議に出て相談するといった、議会の運営上の役職についている人は理事的な仕事をしている。国会で内閣総理大臣のことを理事と言いますか。議員の皆さん方は住民から別個に選ばれているにもかかわらず、執行部側をどうして理事者と呼ぶんですか。これは戦前からの名残なのです。執行部優位の体制の一環なのです。



また、議会に傍聴に来た住民は傍聴席から誰を見えていますか。議長と執行部の顔は見えるかもしれないけれども、議員さんの後姿を見ている。これが本来の住民の傍聴の姿でしょうか。これはもともと首長・執行部に光を当てる間取り、配置なのではないでしょうか。

しかも、議会が始まると、議長から呼び入れられないにもかかわらず、当然のように執行部の人はひな壇に座っている。議事堂の外に控えさせておくべきです。議長が「席についてください」と指示してから席に着くべきです。どうして最初から座わっているのですか。執行部が出てこないで議会審議を行えないという悪しき慣行を続けているからですね。また、同僚のほうに向かって一般質問をしている議会がありますが、人に質問をする時に、なぜ相手に背を向けて質問をするのですか。それは変だと気がいたらところはちゃんと対面方式に変えています。

地方議会の活性化は既に起こっています。現行制度を前提にしても地方議会が頑張ればいろいろなことが直せます。これを貫いていって、最近どういう大きな出来事が起こったかということ、北海道の栗山町議会と三重県議会が議会基本条例を制定したことです。これは画期的です。私は、これ

は全国化すると思っています。もちろん現在の法制度を変えてもらったほうがいいことはありますが、現在の法制度の中でも議会が議会らしくありたいと思えば、できることはいろいろあり、議会基本条例はその望ましい姿ではないでしょうか。私は、地方議会の自己改革に議会の新しい可能性を予感しています。

二つの議会基本条例に共通していることの一つは二元的代表制の意義を強調している点です。仮に選挙の時に自分たちが応援しても、自治体の機関になった時は緊張をもって議論しよう。三重県議会は、現在の知事さんの選挙の時に、自由民主党と民主党という2つの大会派が応援しました。それでも、知事さんが選ばれた後は、議会基本条例に即して、二元的代表制の意義を自覚して緊張をもって議会審議をしている。だから選挙の時と明らかに区別した議会運営となっている。

もう一つ、住民のほうに目が向いている。ちゃんとした議会報告もやろう、でき得れば審議のプロセスを住民と共有していこう、議会を開かれた「討論の広場」に変えていこう、そのことによって住民の信頼を獲得していこうという方向へ動いています。議会の活性化論というのが、従来なかった議会の姿をつくり出そうとしているのです。

このような大きな変化に対応するように、第28次地方制度調査会が地方議会のあり方を取り上げました。その答申に基づいて、昨年、地方自治法の改正がありました。この改正の中には、既に皆さん方もご存じだと思いますけれども、重要なことが幾つか入っており、本日、これからお話しすることと重要な関係があると考えられますので、それを簡単におさらいしておきたいと思います。

昨年の地方自治の改正というのは幾つかのかたまりになっています。資料 をごらん下さい。

資料 2006(平成18)年の自治法改正

議長の臨時会招集権 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こととした。(第101条第2項関係)。この規定による請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、請求のあつた日から20日以内に臨時会を招集しなければならないこととした。(第101条第4項関係)

委員会関係 議員は、少なくとも一の常任委員となるものとするとされ、複数の常任委員会への所属制限を廃止した。(第109条第2項関係)。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・特別委員を選任することができることとした。(第109条第3項、第109条の2第3項、第110条第3項関係)。常任委員会・議会運営委員会・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こととした。(第109条第7項、第109条の2、第110

条関係)。

議会の審議 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者等にさせることができることとした。(第100条の2関係)。議員同士による議論を積極的に推進すべきという観点から、長及び委員長等への議場への出席義務に関する規定に「議会の審議に必要な説明のため」を加えることとした。(第121条関係)。長の専決処分に関する規定の「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」に改めることとした。(第179条関係)。

その他 議会の傍聴に関する規定の「傍聴人の取締りに関し」を「議会の傍聴に関し」に改めることとした。(第130条関係)。議会事務局に関する規定の「庶務」を「事務」に改めることとした。(第138条関係)。会議録を電磁的記録により作成することも可能とした。(第123条関係)。

簡単なほうからご紹介しますと、会議録を磁気的な記録によって作成することを可能にいたしました。これは時代の流れで当然のことです。それから、従来、地方自治法上、議会の傍聴に関する規定は、「傍聴人の取締りに関する」と書いてあったのです。議会の傍聴に来る住民は要注意人物であると考えていたんですね。この規定を「議会の傍聴に関し」と改めました。議会事務局の役割は今までどういうふうに規定していたかという「庶務」と書いてありました。庶務とは何事ですか。あなた方の仕事は「庶務」ですよと言われてきた議会事務局の職員の気持ちになってみればいい。ここは「事務」と改めました。ささやかですけれども言い方を改めることに小さない意義があります。

大きい項目が幾つかあります。皆さん方は議会に審議会は置けないと思っていらっしゃると思います。通常は、議会は合議体だから、審議会は置かなくてもいいと思込んでいるんでしょう。だから議会は住民参画をやらないんです。自分たちと執行部との間で議論すればいいと思込んでいる。

第28次地方制度調査会が地方議会のあり方を検討するということになりましたので、都道府県議会議長会は研究会を立ち上げました。既に町村議会議長会は持っていました。市議会議長会も検討に入りました。そして、全国組織の三議会議長会が地制調のヒアリングで意見を言いました。私は都道府県議長会の研究会のお手伝いをしましたが、たくさんの制度改革項目を持ち込みました。このうち幾つかが実現しました。議会の皆さん方が頑張って国に注文を出していけばそれなりに直るんです。

私どもは法律上も議会に審議会を置けるというふうに改めるべきだと言ったんですけれども、こ

れを認めないかわりに新たな規定が加わりました。地方自治法第100条の2に、普通地方公共団体の議会は、この場合は特別区議会も入りますが、「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」とになりました。これは複数でもできますから、事実上、調査会、審議会を置くような形態が可能になるということです。

これが運用された時に政務調査費が必要であるかどうか、改めて問題になるかもしれません。今回の条文は、そのことを意図していませんけれども、皆さん方は第100条の13で政務調査費を使っている。あれは何の役に立っているのでしょうか。もし今回の第100条の2で議会に調査会を置けるようになったら、皆さん方の政務調査費は本当に必要なのかが問い直される可能性が出てきます。政務調査費は第100条の13に規定されているからです。

政務調査費は「調査研究」に使えることになっていますが、その具体的内容があいまいなのです。私には、何の役に立っているかよくわかりません。個人的な意見を言わせていただくなら、あれはいったん廃止すべきだと思います。すべての支出の領収書を出しても問題は解決できないんです。とても住民の説明要求には耐えられないのではないのでしょうか。領収書を出しても、それは何のために役立っているのかと聞かれます。皆さん方の答えは、条例の文言を復唱する以外にないのではないのでしょうか。

今回、第100条の2が規定されましたから、必要な事項は学識経験者等で調査会あるいは審議会をつくって調査することができます。したがって、皆さん方がいま研究調査と行って行っていることは、より充実した形で十分対応できるはずですよ。皆さん方もそのメンバーに入ればいいんです。その限りでは政務調査費は要らなくなる。政務調査費をなくせと言うと怒られるでしょうね。政策立案に役立っている議員もおいでになると思いますが、100条の2という項目が入ったことを知っていただきます。



次に、私どもが非常に強く主張したのですけれども、実現しなかった項目があります。それは議会の招集権を議長に持たせるべきだという提案です。住民が直接選んでいる議員さんが議会を構成し、その全体のまとめ役の議長さんに議会の招集権がない、そんな議会がありますか。現行制度上は議会の招集権はもっぱら首長にしかないのです。どうしてそうなっているのか、いろいろ尋ねましたが、筋の通った理由はありませんでした。けれども国のほうはそれを変える気もありません。ということは、全国知事会も市長会も変える気はないということです。区長会も変えることには消極的ではないでしょうか。

私どもが議長に招集権を持たせるべきだと言いましたら、地制調の答申は、議会の議案の大部分は首長が用意して提案しているから変えられないと言い訳をしました。これは理由でも何でもありません。本当はどうしてなのか、よくわかりません。どうも議長の選出のあり方に問題があると思っているのではないかと。地方議会の中には1年で議長を交代させているところもあります。私に耳打ちした人はこう言いました。「先生、議会の議長の選び方を見てください。順繰りになっていて、本来なら選ばれてはいけない人も選ばれるんです。変な議長さんが出てきて、本当に必要な議会を招集してくれなかったら行政が滞ることになって困るんです。今のままにしておいてくださいよ」と。これが本音かもしれません。

今の時節、そんなことがありますか。自治体の運営上、必要な議会を開かないような議長さんが出てきますか。それはためにする議論だろうと私は思います。正式に言っていることは、議会の議案の大部分は首長のほうが出しているから首長に招集権を持たせ続けてくれ、といているのです。議会在審議議決すべき議案を立案し提案していないことが理由だということです。

しかし、国のほうも少し妥協して、議長に臨時会の招集権を持たせてもいいと言ってきました。首長にも議案提出権はありますから、首長さんがどうしても臨時会を開いてほしかったら、本来ならば議長に挨拶に来るのが筋じゃないかと思います。議会の招集権問題は未解決ですが、ちょっと進んだということになるでしょうか。

次に、議会委員会の機能を強化することになりました。例えば今までだったら議員さんは1つの常任委員会にしか入れなかった。そんなことをどうして法律で規制するのか。各議会にゆだねるべきです。したがって、複数の常任委員会の委員になることができるように改めました。これは当然のことです。それから、今まで議会の閉会中には常任委員会の委員とか議運の委員とか特別委員会の委員を選任することができなかつたんですが、これは変だと。閉会中でも、条例に定めることによって、議長さんが委員を選べるように変えるべきだと言いましたら、これも変えました。さらに、今まで委員会には議案提出権を認めていなかったのですが、今回はちゃんと提出権を持たせて、常

任委員会、議会運営委員会、あるいは特別委員会が、議会で議決すべき事案について提案権を持つというふうになりました。今後は委員会が議案を提出することができるという意味では、委員会はより一層重要な役割を果たすことになります。

あと二つありまして、一つは第121条関係です。これはさきほど述べたことと関係するんですが、「議員同士による議論を積極的に推進すべき」という観点から、長及び委員長等への議場への出席義務に関する規定に「議会の審議に必要な説明のため」ということを加えました。執行部が出て行く場合、あえて「議会の審議に必要な説明のため」というのを加えた。これは必要な時以外は出ていけないという意味です。もうちょっと言えば、議員同士で議論をしてはいかがですか、とされているのです。

歴史を振り返ってみると、これは重要なことであることがわかります。当初、国（旧自治省）は、執行部が議会の本会議とか委員会に出るのを抑制的に考えていたのです。執行部が議会に出て行くと、執行権を行使する時にあれやこれや言われる。できるだけ執行部は出ないで、物事を決めて運用したほうがいいというので、出ることに限っては消極的だったんです。

ところが、現実には、これが逆転して、議会は執行部が出てこないで議論しなくなったんです。それが慣例化し、ずっと続いている。そこで、国のほうは改めて議員同士の議論を促進するために、審議に必要な説明のために出てくる以外は出てこなくていいといたったのです。議員同士で議論したらどうですかと言われていたわけです。

現在、議員同士で議論するというのは議会の役職人事を決める場合だけでしょう。皆さん方が政策条例を企画立案したら必ず議員同士でやりますよ。もうちょっと言えば住民参加でやります。現在は首長さんが議案をもっぱら出すわけですから、議会が住民参加をやる必要がないだけなのです。

議会審議には住民参加方式というのが制度上あるのです。例えば参考人や公聴会の制度ですね。あれは広い意味で言うと住民参加の方式なのです。今のような議会ではほとんど開く必要がない。例えば区長が住民参加で練り上げた議案を出してきた時に、皆さん方は公聴会を開けますか。参考人の意見を改めて求めるのですか。皆さん方が自らある事案について企画立案していたら、その過程で必ず住民を含めて幅広い意見の吸収が必要になるんです。だから必ず議会は住民参加でやることになるんです。そうしたら参考人や公聴会の制度も機能するんです。現在、ほとんど機能していない理由は、皆さん方が自ら企画立案しないからではないでしょうか。

こう見てくると、議員さんは楽な稼業じゃないですか。首長のほうは大変です。首長を支えている職員の人たちも大変なんです。議会に出す議案については何を聞かれても答えられるように用意周到に準備しなければならない。苦労して準備したものですから議会を無修正で通したいんです。

ということは、議会で何を聞かれるかを事前に知っておきたいわけです。それが事前質問通告制ではないですか。議員さんたちはその程度の仕事しかやってないのではないのですか。

もうちょっと厳しいことを言わせていただくと、議事録の中には不規則発言は載せませんが、結構ヤジを飛ばしているでしょう。一般的にはヤジに本音がにじみ出ることもある。政治の世界ですから、私はヤジがあってもいいと思っています。議員さんの中には議会における「質問」の意味がわかっている人と、全くわかっていない人がいるんです。一般質問でも、自分がわからないこと、知らないことは聞いてはいけないんです。議員さんの中に、知らないことを聞くのが質問だと思っている人がいるんです。何も事前に勉強していないのですね。ところが、執行部は、議員さんが知らないことを聞いてくれると本当に安堵するのです。答えられるから。議員さんの中には、ある議案について自分で事前調査をして執行部案とは違う政策の構想もあり得る、あるいは修正し得るといふうにして質問する人がいるんです。そうすると、知らないことを聞くのが質問だと考えている議員からは、「知っているなら聞くな」と同僚議員にヤジを飛ばすのですね。

知らないことを聞くと執行部はものすごく助かるんですけども、本当はそういう議員を内心は軽蔑しているでしょうね。執行部にとって勉強をしていない議員さんは楽なんです。だから、よくぞお聞きくださいましたと、内心はにこにこして答えるわけです。中には自分が知らないことを答えてもらおうと、お礼を言う議員さんもいるといいます。

さらに、信じられないことですが、任期の4年間に1回も発言しない議員さんが本当にいるんです。住民は議員報酬の返還要求をすべきですね。また、特に大会派の所属議員にしばしば見られる現象なんですけれども、大会派の中に若い人が当選して入ってくると、ボスみたいな年配議員がどういう指導をするのか。「君は、いろいろなことを聞かなくていい、採決の時はちゃんとサインを送るから賛成しろよ」と。長い経験を持っている人が若い議員さんを育てないんです。また、そういう人ほど「おれはわかっているから、いい」と質問に立たないというのです。

議会は言論の府です。討論の広場です。何期もやっている議員さんこそが、議会審議は言葉こそが命だぞ、それで勝負するんだ、ということを若い議員さんに自ら示す必要があるのです。議会の中で次の議員さんを育てるといふことは経験豊かな議員さんの任務なのに、そのことを放棄している。しかも、そういう人ほど非公式な場で行政に影響力を振るうんです。討論の広場で振るっているんじゃないで、裏のほうで影響力を振るっている。こういう行動は、公選職である議員にあるまじき反住民的な行為です。住民はそんなことのために議員を選んでいるんじゃないと思います。

議会の中には、土、日や夜に議会を開くところがあります。私は反対しませんけれども、夜とか土、日曜日にやられると執行部はたまりません。執行部が必ず出てこななければいけないような議会

を休みの日や夜にやられたんじゃ職員もたまりません。議員さんたちだけか、住民と一緒にやってくださるならば結構ですが。そうすれば職員は出てこないで済みます。これからは、できるだけ議員同士で議論する習慣をつくっていく必要がありますね。議会とはどういうものであるということについて、きちんと考えていただきたいと思います。



もう一つ、昨年改正された事項で、これもなかなか私どもの言うとおりにならなかったものに首長の専決処分があります。わが国の自治体では税に関係する条例事項をほとんど専決処分で行っているんです。これは、国の関連法の改正が年度末にずれ込むことにも関係しているのですが、それにしても、都道府県で税条例の改正事項をすべて専決処分で行っているんです。「議会を招集する暇がない」という理由で。半日だって1日だって招集できるはずなんです。それをやらない。代表と課税とは切っても切れない関係です。この点では日本の自治体ではデモクラシーが機能していないといわざるをえない。

それで、私どもがこれを直すべきだと言いましたら、専決処分については、今回はその要件を厳しくしました。「暇がない」と認める時というのを「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時」というように厳格化しました。でも依然として首長が判断するのですね。議長さん、あるいは委員長さん、議運の皆

さん方と首長が相談して、本当に時間的余裕がないかどうかをきちんと判断し、税に関係する条例事項は議会を開いて決めるようにすべきだと思います。

ちなみに、特別区の場合はほとんどありませんが、全国の自治体では、決算の段階で赤字が発生するということがあります。税金が思うようにいなくて赤字が出る場合があります。わが国の地方自治の財政の仕組みは赤字を出してはいけなくなっています。普通はトントンか黒字になる仕掛けになっています。しかし、例えば納入率が落ちたとか、税金が思うように上がらなかった場合には赤字が発生しえます。その場合は必ず次年度の予算の中に「繰上充用」をすることになっています。これが専決処分で行われているのです。通常は5月の末日にやりますので、議会を開いていません。この「繰上充用」の専決処分についても問い直してみるべきではないかと思います。

以上が本日の話の前提になる議論です。本日お話ししたいことは、皆さん方のお手元に、都道府県議会議長会の最終報告書がございますので、一読ください。たくさんの改革案を出しているのですけれども、そのうち、自治体議員の法的位置付けを明確化すべきだという提案について説明したいと思います。現行法の扱いでは、いつまでたっても皆さん方が自由に伸びやかに議員としての活動ができないままおられる。何とかしてこの事態を改善したいというのが私どもの意図です。

これはご存じの方がおいでになるかもしれませんが、本日の話に関係しますのは、地方自治法の第8章「給与その他の給付」という規定の中にある、第203条と第100条ですので、この解説から始めて、どういうふうなことが問題点であるかということをお話しいたします。資料 をごらん下さい。ちなみに第204条は首長について第203条は議員さんについての規定です。アンダーラインは私が引いたものです。

資料 地方自治法の規定（第8章 給与その他の給付）

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 第一項の者は、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。

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、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員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。

205条 第204条第一項の職員は、退職金又は退職一時金を受けることができる。

第100条

普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。次項において同じ。）に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる。

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。

14 前項の政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。

第203条は、一般職としての非常勤の職員についての包括規定になっています。この中に議会の議員が入っています。第204条は、常勤職員についての規定になっておりまして、この中に首長が入っています。そうすると、普通の人が203条と204条を読むと、議会の議員は非常勤で、首長は常勤なんだなと思いますよね。その理由は、議員さんには報酬を支給する。これは義務規定で、必ず支給しなければいけないことになっています。首長さんには「給料及び旅費を支給しなければいけない」と書いてあります。これを読むと、首長さんは常勤で、議員さんは非常勤なんだと、そんなふうに読めます。でも、そんなことは、この203条と204条は決めてないんだそうです。なにか、おちょくられている気分になります。

私は、事情に疎くて、議会の議員さんは非常勤の扱いじゃないか、首長は常勤の扱いなんだと思っ
ていましたら、違っていました。まず首長さんは常勤職以上に忙しく働いている首長さんもいれ
ば、あまり役所に行かない首長もいます。でも、首長は一般職と同じ常勤だなんて決まってい
ないというのです。しかし、おかしいことに退職金の扱いについては、常勤職の職員の扱いで、205条
で公選職の首長に退職金が出ているのです。おかしくはないでしょうか。釈然としません。

皆さん方は、議員は非常勤だと思っておいでになりますか。議員さんにお尋ねしたら、非常勤だ
と思っ
ておいでになる人もいますけれども、その方々は203条の読み方が間違っているんだそうで
す。どうしてそういうことになるのか。第203条にどう書いてあるかということ、「普通地方公共団
体は、その議会の議員、（中略）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いけない。」と書いてあるんです。「その他」の次に「の」
がない。「その他の」とは言ってない。もし「その他の」となっていたら、議会の議員も非常勤に
なるんだそうです。これが内閣法制局的な解釈なのです。およそ住民不在の法律の書き方です。

こうなったのにはいろいろな理由がありました。途中から一般職の職員の区別としてとして常勤、
非常勤という区別が入ったんです。それで困ったことになった。最初は、議員さんたちは非常勤じ
ゃないか、だから報酬じゃないかということだった。その時に、都道府県議会議長会は、そうなる
と困ることになると気が付いたんです。もし議員が非常勤だったらどうなるかということ、2項を見
てください。報酬は勤務日数に応じて支給すると書いてあります。非常勤扱いにされたら、勤務日
数に応じてしかお金が出ない。これは大変だと。それで、「前項の職員の中議会の議員以外の者
に対する報酬は」というのを入れ込んだんですね。

それでどうなったかということ、議員の報酬については勤務日数に応じなくていいことになった。
年俸でもいいわけだし、月額でもいいわけです。議会が開かなくても出せる。それであいまいにな
ったわけです。皆さん方が議員活動をしてもらっている月額の報酬は何に対する報酬なんでしょう
か。非常勤でもない。常勤ではない。議員というのは何者なのかよくわからない。

きょうもテレビで某議会のことをやっていたけれども、解説している人たちは何を言ってい
るかということ、議会なんて1年間に60日ぐらいしかやってないんじゃないか、なぜこんなに報酬を
もらえるのかと。あの人たちはもともと203条なんか読んでないんです。私は、議員さんが常勤か
非常勤か決める必要は毛頭ないと思っています。もともと203条の中に入っていることがおかしい
というのが私の考え方です。

いまのように2項で議会の議員だけを除外していますから、議員が常勤か非常勤かよくわから
ないまま月額の報酬を支給している。議会閉会中も支給している。月額の報酬はどういう基準で設定

されているのか。今のところは旧自治省が通達を出してしまっていて、特別職報酬等の審議会にかけろと言われているのですが、いくつかの議事録を読みましたが、審議会では、さしたる議論をしていません。審議会にかけて大体こうだと言われたところで、首長さんもそうだと決めています。

第3項は費用弁償の規定ですが、費用弁償というのは何のことか。戦前の議員さんは名誉職でしたから、報酬はありませんでした。だからせめてもということで費用の弁償がなされていた。戦後改革で報酬支給が入ったんですが、その時に、戦前もっていた費用弁償と報酬との関係を議論しなかったのです。したがって費用弁償が残ったまま報酬が出るようになりました。そして今日に至っているわけです。

それで、どこが問題になったかという、費用弁償のうち、住民から見ると、皆さん方に交通費がかかるんだったら支給して当然でね。あるいは、皆さん方が調査の任務を帯びてどこかへ旅をするということならば、その旅費相当分を出すことに住民は反対しません。でも、会議が行われる時に1日行くと幾らなんて、どうやって根拠付けられるんですか。応召旅費というのが費用弁償の中に残ってしまったんです。いま、政令指定都市では軒並み廃止の方向に向かっています。残しているのは交通費相当分です。

第3項には「費用の弁償を受けることができる」と書いてありますから、これは条例で定めることができるんですけども、実は、費用弁償のあり方も長い間きちんと議論しないまま今日に至っていて、それが火を噴いたということなのです。改革せざるをえないですね。

第4項は期末手当に関して書いてあります。議員さんには期末手当が出ます。首長にも出ていますし、職員にも出ています。普通、期末手当は常勤職に出るものなんです。それがどうして議員さんに出るのか。それは国会議員に期末手当が出ているからです。国会議員に期末手当が出ているんだったら、その均衡上、地方議会の議員にも期末手当を出してしかるべきだということで、この項が入ったのです。特段に理由があったわけじゃない。国会議員並みになりたいということで入っただけなんです。今だって期末手当の根拠は怪しいのではないのでしょうか。

ちなみに私は首長さんの扱い方についても意見がありまして、きょうはそのことについてはあまり議論しませんけれども、首長さんは、戦前に官吏であったときからの持ち越しで、常勤職員のような扱いになっているんです。したがって給料支給になっています。しかも、首長さんは4年やると退職金が出るんです。公選職にどうして退職金が出るのでしょうか。戦前の知事は天皇の官吏でしたから、24時間、いつも働けと、国はその首長を使ってきたんです。戦後公選になっても、普通の常勤職員と同じように退職金を出すことを続けてきたのではないのでしょうか。廃止を含めて考え直すべきです。

次に、第100条の13に移ります。これが本当にどうしようもないんです。第100条の13はどうやってできたか。これは1999年の分権一括法の中に含まれていた地方自治法改正で成立しているんです。この第100条13を条例で受けて政務調査費を議会費で出せるようにしている。それまでは総務費で出していたんです。総務費というのは、首長が皆さん方に出す補助金だったということです。長い間これでやっていたんです。これが非常に問題になった。

首長の裁量で補助金を出したわけですが、もともと、これは国会議員の立法事務費に類似するものを自治体の議員も欲しいということになったのです。政治活動を自由にやるためのお金が欲しいという発想だったのではないかと思います。後で申し上げますけれども、自治体の住民が皆さん方の政治活動に公費を支給しなければいけない根拠は何もありません。しかし、政務調査費は自由に政治活動ができるお金でと思い込みました。当初はそうだったんです。

補助金として出した時の最大の弊害はどこにあったか。首長さんが総務費の一環として会派に補助金を出すとどうなるか。首長さんが全部の領収書を取って、議員さんたちの補助金の使い方を全部調べ上げるとすると、形としては首長さんが議員さんの行動に介入することになりかねない。それはやれない。そこで事実上ノータッチにしてしまった。それで、これは第二の報酬か、何のために使っているのかと、住民運動が批判した。そのうちに全国で情報公開条例ができ、請求しても関連情報が出てこない。一層批判が強まった。議員さんが困ってしまった。それで、これではもたないから法律に根拠を置いてくれということで、分権一括法の中で、地方自治法を議員立法で打ち込んだんです。それが第100条の13なんです。

これは調査研究のための費用なんですが、皆さん方、調査のために使っていますか。調査と言っても広いですから、使っているといえば使っているのでしょうかけれども、これは特別区だけじゃなくて、本当に不適切な使い方をしている事例がいっぱい出てきた。

議会の議員さんたちは現場に行き住民とひざ詰めでいろいろ話合いをする、そういう集会を持つことは重要です。ただし、政党活動と選挙活動は政務調査費ではまかりならないんです。そのうち選挙活動を事実上はやっているんです。どうやっているかということ、後援会の皆さん方を招いて、しかもそれをスナックでやるんです。言い訳はどうなっているかということ、後援会以外の住民もいました。誰がいたんだと聞かれると、スナックのマスターがいたというわけです。これで政務調査費が使えると思い込んでいます。その他にも、家族と温泉場に調査に行った事例。温泉場に行っはいけないとは言いませんけれども、家族と一緒に温泉に入って、それでどうして政務調査費が使えるのか。そんなこんなで追い込まれて、全部領収書を出そうということになりました。でも領収書を出しても、そもそもの調査研究がなんの役に立っているかが説明できなければ解決にならない

のです。領収書はあるが、その活動が何に役立っているのか説明してほしいと言われますから、また追い込まれますね。これは議員活動の何に役立っているのかちゃんと報告してくださいと。あなたは一回ぐらい政策条例を出すとか、そういう活動をやりましたかと聞かれますね。

私は現行の政務調査費はいったん廃止すべきだと思います。しかし、議員さんたちの政策形成のための費用として一定の基準で公費支給をしてもいいと思っています。本来の議会議員としての機能を強化するんだったら出していい。けれども、第100条の13のやり方では非常にあいまいです。政務調査費の「政務」とは何か明確ではありません。ですから、政務調査費は政治活動に使えるという誤解も生れるのです。

ただし、一つだけ悩ましいことがあります。都道府県とか政令指定都市の議会は政党化し会派が機能しています。現在、会派という存在、政務調査費の交付対象として以外は正式には認知されていないんです。それ自体は不当だと思います。政治の世界ですから、議会の本体の運営にも会派の機能は必要だと思います。そして、政党化している議会では会派と政党は重なっていますから、会派の活動として政務調査費が使えるということは、それが政党活動とダブっていないかどうかというのが実際には判別しにくいのです。

例えば都道府県の議員さんたちが忙しいとおっしゃいますが、議会活動にお忙しいんですかとお聞きすると、そういう人もおいでになります。都道府県議会の議員さんぐらいになると所属政党の役員にもやりますから、政党の集まりや活動に相当出ている。たぶん都道府県の議員でなければやらない活動ですから、会派活動、すなわち政党活動になっている場合に、議会議員としての活動と区別することは実は結構難しい。

しかし、政党助成費というのが国政にたずさわる政党に出ている、それは国民の負担になっています。もし議員の皆さん方が政党活動をおやりになるのであれば、そちらのお金でやるのが筋ですね。政務調査費を使わないでいただきたい。住民の立場からすれば、政務調査費を政党活動に使っては困ります。私も、ここまででしたらはっきり言えます。それから先の制度設計については少し工夫が要るかなと思っています

以上のように全体を見てきますと、現在の自治体議会の皆さん方については、法律の立て方としては、どういう身分をもち、いかなる職務を果たすのか、したがって公費はどういう考え方で出すのかということを一貫して説明ができないんです。そこで、この機会に従来の地方公務員の区別を改めるべきだと考えました。

皆さん方も地方公務員ですが、これまで地方公務員は一般職と特別職に分けています。皆さん方が特別職であるということは何も問題ありません。首長と議員の皆さん方が特別職であるというこ

とは正当な扱いです。しかし、選挙で選ばれる特別職は改めて「公選職」として位置付けるべきだと思います。それ以外の一般職の職員は「任命職」として区別する。任命職は辞令をもらって仕事をします。皆さん方と首長さんは、選挙の当選証書を授与されて職務を開始する。当選証書をもったその日から議員としての活動が始まるんです。議会の正規の会議に出るだけが議員の活動であるなんていうことはない。公選職としては幅広い活動を行うのです。

もちろん、中心的な活動は議会において自治体の意思決定を行うことですから、その意思決定をよりよきものとするためにも、議員の活動を一般職のように場所と時間に閉じ込めてはならないのです。「公選職」という新しい区別を設けることによって、第203条の規定から議員さんたちを全部抜き出して、改めて一貫して説明できる規定を設けるべきではないかというのが私どもの主張です。

こうしますと、首長も公選職ですから、首長についてどう考えるかという議論に発展します。ただし、知事会からも市長会からも何も頼まれていませんので、今回の私どもの報告には書いてありません。公選職の重要な存在である議会の議員さんたちについて、こういうふうにしたらどうかという提案をしているわけです。

どうなるかということ、今まで時間も場所も非常に狭く考えられがちであった皆さん方の活動が、明らかに幅広くなります。そういうふうになった議員さんたちは一体何をやることになるのか。何が任務なのかということになるんです。そうすると改めて日本国憲法に規定されている「議事機関」をどう考えるかという基本に戻ることになります。



現在のところ、地方自治法では、首長のほうを「執行機関」と呼んでいます。議会のほうは「議決機関」と扱われていますが、憲法は「議事機関」と規定しています。自治体には「議事機関としての議会を置く」と書いてありますから、憲法上は必置となっています。

そこで、問題になるのは議事機関と執行機関の関係ですが、その間ですっぱり抜け落ちている考え方があります。あるいは当然だと思い込んでいることがあります。首長と議会の関係において議会が事案について議決しますが、議決するということは、ある事柄についての自治体としての意思を確定するという意味です。意思決定をするためには、どんな場合にもその前提になる案が要るんです。その案を誰がどうやってつくっているかということ抜きには議論できないはずですね。

実は、そこには固定観念があって、わが国の自治体では議会が議決すべき事案は執行機関である首長が当然に用意して提案するものと考えられている。それが議会審議の前提になっている。首長が執行すべき事案を自ら企画立案している。普通、世間ではこういう機関のことを「お手盛り機関」と言うんですが、微塵もそうは思っていない。自分たちで執行すべき事案を自分たちで企画立案するわけですから、やりたくないことを企画立案するはずがないじゃないですか。やりたいことは言ってきますけれども、不都合なことを企画立案するはずがないでしょう。自治体の執行機関は、執行すべき事案そのものを自ら考え出してくるわけです。議会は自分で企画立案しませんから、悪く言えば、議会はその追認機関になっているんです。しかも、自分で企画立案しないものが執行された時にそれを的確に監視ができますか。難しいでしょうね。

今日では、自治体行政に関しても、いろいろな外部機関が関与して評価作業をやっていますが、評価の作業というのはそれを実施している人たちの自己評価が前提になっていて、外部機関だけでは評価はできないんです。皆さん方は議会の機能は監視機能だとおっしゃっていますけれども、どうやって十分な監視を行えるのですか。

第29次の地方制度調査会は、監視の機能を強めるあり方を議論をすと言っています。そうすると、当然、議会から選出されている監査委員のあり方に議論が及ぶでしょうね。自治体の監査委員に出ている議員さんたちは監査の能力を十分に持っているのでしょうか。どこでそのようなトレーニングを受けているのでしょうか。議会の機能を通してでしょうか。議会選出の監査委員は議会の役職人事でやっているじゃないでしょうか。監査を受ける執行機関のほうは議会から出ている監査委員を「こわい」と思っていない可能性がありますね。行政の各部署はまず自己監査をやっていますから、それがちゃんと行われているかどうかを見抜けなければだめなんです。

議員さんたちも一回ぐらい自ら企画立案する苦勞をしてみたらいかがでしょうか。可決した事案の執行には普通は予算を伴いますから、執行に不都合はないか、予算は確保できるか、そういう点まで考えながら企画立案することになるわけです。そういう企画立案もしないでいて、どうやって執行状態を監視し、評価できるのでしょうか。

小さい企画立案まで全部行うべきだとは言いません。でも、例えば総合計画の立案をどうして執

行機関にさせるんですか。自治基本条例をどうして執行機関のほうから出させるんですか。予算の骨格についてどうしてあらかじめ議会として検討・議論しないんですか。もうちょっと言えば、議会の皆さん方は予算を伴うような条例がどうして提案できないと思込んでいるんですか。固定観念に囚われているからではないでしょうか。私は議員さんたちにもっと働いてもらいたいです。そうすれば、それに見合った公費支給をしてもいいと思っています。今程度の仕事しかやらないのに、どうして現状のような報酬額を認めておられるのでしょうか。

このことを問うていくとどうなるかといえば、議会の定数問題にもなるんです。今、全国で地方議会は追い込まれています。多くの地域で住民から議員定数が多いと言われている。行政だって職員定数を削減して人件費を抑制しているんだから、議会も頭数を減らせと。30人が25人になっても何も変わらない、20人になっても変わらないでしょう、減らせるだけ減らせと言われる。このままでは「じり貧状態」になります。

私は行革路線で議員の数を減らしていいかどうかについて本当に聞きたいと思います。減らすんだったら、私が言っているように思い切って減らしてください。頭数が多ければいいなんていうことはありません。合議体として議会で意思決定をするという機能を果たせるならば、少ないほうがいいんです。議会のメンバーの理論値を言えというならば、議会は合議体ですから3人以上です。でも、議長さんを選ぶ必要がありますから、残りの2人の意見が対立すると議決できません。いつも議長さんが決めることになると議長独裁制に途を開くことになります。そうすると合議体のメンバー数は4人以上ということになります。4人以上にするにはそれなりの理由がいるのです。

現行の地方自治法には上限が設けられていますが、あれにはさしたる根拠はないんです。だから将来は、上限規定は廃止すべきです。そうすれば、自分のところの議員さんは何人だったらいいの、皆さん方で考えることになるでしょう。それには議員は何をやるのか。手当てはどうするのか。この三点を一緒に議論すべきです。議員の皆さん方はどういう職業で何を任務としているのか、何人いればいいの、どのくらいの公費を支給するのか。きちんと考えるべきだと思います。日本の地方議会は、この三点を正面から議論したことは一回もないのではないのでしょうか。

私は、地方自治の充実・強化のためには、地方議会の改革は必至だと思います。第29次地方制度調査会で地方議会のあり方を検討することになっています。それは調査会の顔ぶれを見るとわかります。私ども都道府県議会制度研究会のメンバーから大山礼子さんと斎藤誠さんが入っています。そして、委員長代理は前鳥取県知事の片山さんです。片山さんは、現職の知事さんでありながら、県議会の改革を堂々と言った人です。県議会が変わらない限り自治体はよくなりえないと言い切った知事さんです。この人も入っていますから、第29次地制調は正面から地方議会のあり方を検討して

もらえるものと思います。私の要望は、公選職としての議員のあり方とその法律の規定のあり方についてきちんと提案してもらいたいということです。その可能性が委員の顔ぶれの中にあるということをお伝えできるのではないかと考えています。地方議会の全国三団体が協議して、こういう点について直してもらいたいということをおっしゃっています。

最後にもう一つだけ申し上げますと、特別区には都区財政調整制度がありまして普通地方交付税の交付対象の外にあり、都区合算になっていますから、よほどでない限り国から交付税交付金があることはありません。ですから特別区議会には直接は関係ないのですけれども、2000年の地方自治法の改正で政務調査費の規定が入った時、都道府県議会の議員さんたちには政務調査費に関しては交付税の措置が行われるようになったのです。しかし、市町村の議員さんについては地方交付税の措置はないんです。これは案外知られていません。どうして都道府県の議員さんたちだけに地方交付税上の措置があるのか。国は、都道府県も市町村も、議長・副議長・議員について一定額を措置しているんです。しかし、市町村には政務調査費の措置はない。市町村の皆さん方の政務調査費は何を基準にして設けられているのか、その基準ははっきりしません。

全体として皆さん方を取り巻いているさまざまな制度及び住民のさまざまな動きを見ると、改めて議会の皆さん方が自分たちで改革に乗り出し得るかどうかが、今、非常に重要な時期にさしかかっていると思います。首長と議会の関係では首長・執行機関が強過ぎる。二元的代表制ですから、もうちょっとバランスのよいものに変えるべきだと思います。地方議会の充実・強化に向かって制度の改革を推進すべきではないかと思っています。

以上、ざっとお話し申し上げました。ありがとうございました。（拍手）



司会 どうもありがとうございました。

それでは、これから質問ということにさせていただきたいと思います。

質問のある方は挙手をお願いしたいと思います。

質問 区の といいます。

今の先生のお話、大変感銘深く聞かせていただきまして、本当にありがとうございました。

私は昭和62年に当選させていただきましてのものですから、今、6期目になります。当時、本会議

場に入った時に、先生がおっしゃったようにひな壇があって、首長がいて、私どもは議員に向かって質問をするという、このことをおかしいなと感じましたし、しかも、日本という国は上座と下座があります。職員はひな壇に、ある意味で上座に並んでいる。主権在民で、選挙で選ばれた議員がなぜ下座のほうにいるのか。逆に並ぶべきじゃないかと、そんなことも思っておりましたので、非常に感銘深くお話を伺っておりました。

二点ほどお伺いしたいんですけども、一つは、議員の身分ということです。私どもも生活しなければいけないわけで、議員報酬の中から生活費を出しているということなんです。そうしますと生活の度合いもいろいろあるでしょうけれども、議員報酬で生活をし、なおかつ議員活動、日常活動を含めて、全部できるだろうか。

そうすると、先生もおっしゃったように、政務調査費というものがどうしてもちらついてくるわけです。ですから、政務調査費をどう整理するのかということが非常に頭の痛い問題で、でき得るならば私どもも政務調査費は要らない、そのほうがすっきりするし、助かるなど、こういう思いもしているんですけども、今お話ししましたように、生活と、それから、議員活動ということを考えますと、今のままでは政務調査費を全部なくしてしまうということはずらいものがあるなというのが一つあります。

それから、もう一つは、議員の役割、仕事として、条例案をどんどんつくっていくべきだと、こういうお話はよく聞かれることなんですけれども、専門的な知識というんでしょうか、もっともっと勉強しなければいけないと思うんですけども、なかなか条例案までまとめるだけの気持ちにならない部分があるんです。

かつて沖縄がアメリカ領だった時には、琉球立法院ですか、議会事務局のスタッフがかなりいた沖縄が日本に返還された後は、議会事務局の人数もかなり減らされたということを知ったこともありますが、そういうことから考えますと、我々を支えてもらっている、そういう立場にある議会事務局の役割みたいなものも考えていかなければいけないんじゃないか。こんな思いがしているんですけどもいかがでしょうか。

大森 最初のご指摘は、いろいろなことを考えなければいけない内容を含んでいます。議員活動に専従している、だから生活給を出してもらいたいという議論はずっとあるんですが、これは難しいんですね。もし生活給を出すということになると、何を基準にして出すかということになりますし、その時はどのくらいの人で議会を構成していくのかということになります。人数が多くて、生活給を全部出せと言われたら、住民がそれを認めるならばいいですけども、普通に考えたら認めないでしょうね。そうすると、合議体としての機能を果たし得る程度にまで人数を絞って、その

かわり専従という形にする、私はアイデアとしてはあり得ると思います。そのかわり、議員さんたちの活動はきちんと伝えられて、何をしているかがわかるようにすべきです。なるほど、自分たちの代表としてちゃんと仕事をやってもらっているということになるならば、それはそれとして一つの考え方ではないでしょうか。ただ、住民の皆さん方にきちんと言えるような工夫が要りますので、しばらくは試行錯誤があって、いろいろなやり方を取りながら、どこかで着地点を見出す以外にないと思います。

皆さん方がどういう身分を持って、どういうお仕事を期待しているかという任務・役割については、報告書の中で相当書きました。たくさんの役割がございますが、例えば皆さん方が議会の一員として代表して外のイベントみたいなものに出ることがありますね。ああいう時の活動って大事ですね。いつも首長さんが出るんじゃなくて議長さんだっていいわけです。ですから、議員の任務ということ幅広くとらえていくべきだと思います。そういうふうにした時に、報酬みたいなものを一体どういうふうに考えればいいのか。そういうことになるんじゃないでしょうか。

今は、議員さんたちに生活給を出しているという前提になっていませんから、兼業禁止みたいなことをどう考えるかとか、他の問題にも波及してきますから、いろいろ考えないといけないですね。一般職の地方公務員に対してはきつい兼職禁止の規定が設けられていますから、簡単にほかの仕事はできません。そうすると、生活給を出した時に、議員の活動の自由はどう保障されるのか。こういう活動の自由といったものとも関係がありますから、私もさらに考えてみたいと思います。

それから、2番目のご質問は、これもいろいろ議論がありますけれども、私のようにものを言いますと、必ず、そんなことを言われたって議会事務局だって人もいない、自分たちもあまりやったことがないから、そんな無理を言われても困ると言われそうです。しかし、無理を言っていない。既に都道府県議会でも、市議会でも、相当程度、自分たちで政策条例をつくっていますから、だんだん経験が蓄積されていくと思います。

最近の例では、和歌山県の自民党会派が森林を守るための住民税の増税条例を企画立案しました。この条例には、和歌山市議会などの反対もあり、苦労したのですが、どうして住民税に上乗せして山を守らなければいけないか、議員さんたちは行脚して説明しました。ついに成立させました。和歌山県議会は、法律上の上限定数いっぱいの議員定数になっている議会なんです。それで、地元の新聞から私に取材がありまして、全国を見ると都道府県でも議員の数を減らしているけれども、先生は和歌山県議会の定数についてどう思いますかと。新聞記者は私に減らせと言わせたかったらしいんですけども、私はそうは答えませんでした。和歌山県議会は自ら増税の政策条例を苦労して企画立案して成立させたから、当面今の定数でいいと思っていると答えました。少しひいきすぎ

ですが。

政策条例で頑張った議員さんたちに、全国集会での報告会の時に、大変だったでしょうとお聞きしたら、「大変でした。しばらくやすみたいです」とおっしゃっていました。自分たちで企画立案して、自分たちで人々を説得するって、どのくらい大変なことか。これを通じて初めて議員さんは議員さんらしくなったんじゃないですか。たぶんその前後で変わったはずですよ。

長野県の飯田市議会は自治基本条例を自ら企画立案して成立させました。まず議会に市民会議という審議会を設置した。当時、関係の議員さんが私のところにお見えになって、「議会に審議会を置けるでしょうか」とお尋ねになりました。それから、審議会を置いたら委員に手当を出さなければいけないけれどもお金がありませんが、どうしたよいでしょうか、こういう二つのご質問がありました。

議会に審議会を置けるのか。審議委員に誰か頼んだら手当を出さなければいけないけれども、議会は手持ちの予算がない、どうしたらいいでしょうかということでお見えになったんです。二番目のほうは、年度途中だったから、今回は無償でやってもらうようお願いしてみてもいいかと。問題はもう一方のほうで、議長さんが委員委嘱をする審議会を立ち上げたんですが、この時、四者構成にしているんです。議会の特別委員会の委員さん、それから、大学の先生などの学識経験者、それから、公募の市民、そして、4人の課長相当職の職員を委嘱しました。そうすると、課長相当職というのは執行機関にいて日常業務を持っていますから、あまり議会のことで使うと困りますね。それで、当然ながら、議長さんと市長さんがよく相談して併任扱いにしました。

条例をつくるというのは結構大変な作業なんです。既存の国の法令との関係とか、現在持っている条例との関係とか、その条例を執行した場合にはどういう姿になるとか。言葉の言い方も市民にわかりやすく、しかもすきのないものを起草しなければならない。同時に、条例をつくった時の運用の解釈も準備しなければいけません。そうした一連の作業のときは、執行機関でそういう条例を手掛けてきている職にいる職員の手助けが必要なのです。

飯田市議会は市民会議で検討し、公式の審議に入る前にそこで原案をつくったんですが、首長さんからも質問は出た。地域を歩きましたから、地域の住民からもいろいろ質問が出た。そのたびに関係の議員さんたちは答えている。そのようにして自治基本条例ができたんです。

その時の体験でわかったことがあるんです。必要なら、首長と相談して執行機関にいる職員を使えばいい。首長は執行すべき事案についての企画立案に堂々と職員を使っているんです。どうして議会の皆さん方は職員を企画立案のために使えないのか。ただし、任命権者としては首長さんと議長さんに分かれ、職員はそれぞれ分かれて仕事をしていますから、あんまり一方的に使われると

困ります。どうすればいいかというと、一時、首長と議長さんから特定の職員を併任扱いにしてもらうのです。今の仕事をやりながら議会に行って手伝ってこいと。ちゃんと手伝ってきたら評価すると。飯田市で最後まで付き合っただけで条例案を書き抜いた職員の評価は高いはずですよ。

議員さんたちは、通常の議会審議で答弁する執行部の職員を評価しているでしょう。でも一緒に仕事をしてみるとわかるんです。議員と一緒に仕事ができる職員がいるということがわかるんです。

今、議会事務局の職員定数を増やせなんて言っても、全体の定数削減に入っていますから、簡単じゃありません。現に政策の企画立案の力を持って仕事ができる職員を議会も使えばいいじゃないですか。自治体の職員は住民全体のために雇われているんです。単に首長のために雇われているんじゃないから、必要があればそういう便法を使ってもいいんじゃないでしょうか。少なくとも飯田市はそれに成功しました。

質問 区の ですか。きょう私は大森先生に質問する予定はなかったんですが、質問というよりも、地方自治の現状で、23区で非常に心配していることは、地方自治、22年の発足から、50年の区長公選、大森先生には本当に初めからいろいろご苦労いただいて、特例市構想から都区制度を合併するところまで含めて、政治的な方向に進めていただいたことを、今、思い出しております。

今、心配しているのは制度の問題で、60年間ぐらい努力してきたことよりも、これから先のことを考えると、23区の議員さんが自分たちの地方自治ということについて、昔のように町の中に行ってみんなで話し合いをしながら自治権拡充運動をするということが遠のいてしまった。そして、最近、ややもすると、区長会も議長会もだいぶ遠のいたところで、23区の問題、財調の問題、三位一体の問題、それから、せんだっては道州制の問題まで言われている。三多摩についてはあまり言いませんが、23区の組織の方向はそれでいいのかという心配が実はあります。

きょう、先生の講義を聞かせていただいて、私は一つ一つわかり過ぎるぐらいよくわかるんです。例えば100条の問題とか203条の問題とか、そういう一つ一つの中身よりも、全体の流れがとても心配なんです。私もいい年をして今日まで当選させていただいたので、先がちょっと心配なんです。

ですから、今までのご苦労と、それから、間違っただけじゃない東京のあり方、大都市のあり方、広域自治体のあり方、そのことについて、今期は新しい方々が見えていますから、ごっちゃにしまうと非常に危険であると感じます。何か行動をしないと、毎日テレビを見ていて、国会のことについても非常に情けなくなるんです。国ということ、地方ということ、ここまで来たわけですから、これからの行き先をぜひ伺いしたいと思います。

大森 その節はいろいろお世話になりました。私は 区でお手伝いをしていたことがありましてそれで存じ上げています。今のお話ですぐに思い付くのは平成12年改革ですが、地方自治法が改

正されて、23区の存在する区域においては、特別区が基礎的な地方公共団体なんだというふうに変えた。東京都はその限りで言えば、できるだけ広域的な地方公共団体に近づく方向を目指すんだと。しかし、依然としてすっきりしていませんで、普通は市がやる仕事を東京都がやっていますので、それに連動して、都税として特別区税を徴収して使っています。したがって、平成12年の制度改革は前進したんですけれども、まだすっきりしていない状態のままに置かれている。

現在、都区間で協議をしていますので、その行方にかかっているんですけれども、平成12年改革をやって特に都区財政調整制度を安定化させるということを含めて協議をすることになっているんですけれども、その協議で一番面倒で悩ましいのは、東京都が今までやってきた仕事の中で、府県としてやっていた仕事なのか、特別区にかわっているいろいろやってきたものなのか、なかなか明確になりませんで、その協議がなかなか進展しません。東京都のほうは、当然ながら「大都市行政」を自分たちでやっているとおっしゃっています。あれもこれも23区にかわってやっている仕事だとおっしゃいますけれども、切り分けの議論がなかなか進みません。ただいま都区間協議続行中です。

実はそこに区域問題が入ってきました。区域問題は、「平成の大合併」で、全国の市町村が追い立てられて合併を進めて、1999年には3,232あった市町村の数が現在は1,700台になっていますので、相当に進んだことになります。けれども、ご案内のとおり、特別区は無風状態です。東京都全体が無風状態ですが。

特別区の区域問題に手を掛けた途端にいろいろなことが誘発されますから、簡単ではありませんし、私どもは今、調査会を仰せつかっていますけれども、区長会の皆さん方、あるいは議長会の皆さん方のほうから、区域問題を手掛けると言われていませんので、正面からは扱っていません。ただし、今、議員さんが指摘してくださいましたように、特別区を取り巻いている大きな動きの中にはいろいろなことが入ってきているんです。

それで、今後の行方についていろいろ不安がありますし、どうなるかわかりませんが、そのうち、私どもの調査会のストレートなテーマではございませんけれども、今、議論がなされていて、やがて、いつになるかわかりませんが、東京都も特別区もこの問題は避けて通れないなと思う問題の一つは明らかに区域問題です。

区域問題は、実は全国の市町村レベルで議論する時はどういう議論になっているかという、主として農山村地域に存在する人口1万未満の町村をなくせと言われているんです。これは小規模町村と言われているんですけれども、実は小規模の市もあります。市の数は800に近付いていますけれども、相当程度に小規模の市もありまして、こうした小規模の市町村をどう扱うかというのは、基礎自治体の将来にかかわっているんです。

ところが、小規模自治体の中には特別区の千代田区はほとんど想定されていないんです。千代田区の人口が減りまして、人口だけ見ると明らかに小規模自治体に属しているんですけども千代田区は小規模だからどこかと合併せよという議論はほとんどありません。全くないとは言えませんが、特別区の区域問題というのは、全国の基礎自治体の再編問題からは取り残されているんですね。このままでいられるかどうかについては、そうならない可能性もあると思います。

現在のところ、動きはあまりありませんが、もし本当に23区の再編をやれというような話になった時にどうお考えになるのかですね。その時は現在の23区はどうなるのか。と同時に、これを前提に成り立っている都区制度はどうなるのか。

新しい総務大臣は前岩手県知事の増田さんですが、あのひとは道州制導入論者です。現在の分権改革をやった後と言っていますけれども。道州制の議論で注意深く見なければいけないのは、道州制になった場合、道州の中に包括される基礎自治体はどうなるのか、その議論が始まっていることです。今のところ、第28次の地制調の報告でも、自由民主党道州制調査会の報告でも、道州の中の基礎自治体の人口規模は少なくとも20万以上、現在の特例市の規模以上と断言しています。したがって、そのような道州制の議論をすると途端に再び基礎自治体の再編問題と連動するんです。その時に23区はその外にいられるだろうか。

それから、第28次の地制調で道州制の議論を出した時に一番悩ましかったのは東京なんです。現在の石原知事は、たぶん東京を中心にして神奈川県と埼玉県と千葉県を全部集めて、まず広域連合をつくった上で、これを関東州にしたいという壮大な構想をお持ちになっています。しかし、こんなものをつくった途端に道州制は成り立たないのではないのでしょうか。現在だって人口も財政力も東京都一つでもものすごい集中度ですから、これが周辺の3つの県と合併して人口規模だけで3,500万近くにして、その巨大な関東州の首長さんを公選で選ぶとすると、その権力は想像を絶しますね。こんなことを今、軽々に考えている人は、現にそういう知事さんが生まれた時には震え上がるんじゃないのでしょうか。総理の権力を超えると思いますね。しかもここにほとんどの財源が集中することになりますから、他の道州との比較を絶する不均衡は眼に見えている。そんな構想はあり得ないと私は思います。

この問題をどう解決するのかということで地制調も困ったわけです。それでどうしたかということ、あと二通りの案を書いているんです。一つは東京都だけで新しい州になるという案です。そうするとこの中の基礎自治体はどうなるのか。多摩と23区はどういう編成になるのか。その途端に考えなければなりませんね。もう一つは、23区で大都市州をつくるという案です。23区で州になると、23区で基礎自治体が構成できますから結構じゃないですかと言う人もいれば、東京都はどこへいくの

かと心配する向きもあります。多摩地域は一つの県に統合するのか。多摩は人口規模、財政力の点で独立できますから、東京都から分離して神奈川県と一緒にするのか。

道州制の議論をする時は、東京問題について見通しが立たない限り、もともと動かないんです。東北6県が集まっても、東京都がほかとくっつくような案になった途端に道州制は不均衡なものになり、実現不能になるんです。道州制導入論者は、みんな東京一極集中の是正ということを言っていますけれども、もっとすごい集中をつくるというのでは、とても是正なんてできません。

それから、もう一つ、日本の国は変な国でして首都が定まっていけないんです。首都は東京だと言っていますが、はっきりしません。基本法を定めるとすると、たぶん23区のどこかが首都になるでしょう。23区全体が首都になるということもあり得ますけれども、しかし、どこかがなると、途端に首都はどのような機能を果たすのか、どのような権限があるのか、どのような自治をやるのか、直轄地になるのかならないのか、という議論になりますから、そういう首都の議論も特別区の将来に非常に関係があるということです。

今のところはそれと正面から向かい合った特別区の将来構想を議論しているわけではありませんけれども、この議論はもしかしたら足早に来るかもしれません。したがって、今のままでいかれるかどうかについても、今後、区長会の皆さん方も、議長会の皆さん方も、そのことについてお考えにならなければならなくなる。ここだけが別天地のままいるわけにはいきません。東京という大都市の自治をどう充実・発展させるのか、そのことについてどうすればいいかということを含めて考えなければいけない時期ではないでしょうか。できればもう一步、特別区の自治というものを前進させたいと私は思っています。

司会 それでは、あとお一人、質問を受けたいと思います。

質問 首長と議員の二元的代表制というお話がありました。それと与野党の関係はないんだというお話がありましたけれども、首長を議会側で罷免するという事態が東京23区でも我が市でもありましたし、東大阪市でもありましたけれども、住民が選んだ首長をいわゆる政策上の違いから罷免してしまうというのは、地方自治体のあり方や憲法論からしてもおかしいのではないかと思うんですけれども、先生はどういうふうにお考えでしょうか。

大森 二元的代表制というのは、議会が体现している民意と、首長さんが体现している民意が、場合によったら対立することがあり得るということを前提にしている仕組みなんです。一致しているのが当たり前じゃなくて、場合によったら対立することが当たり前なんです。そうするとどうなるかということ、もし対立してにっちもさっちもいなくなったら、住民に返す以外にないんです。民意に問う以外にない。住民自治の制度になっているんです。

したがって、議会の皆さん方は、自分たちが選挙の時に背負っている民意では、自分たちは民意をこういうふうと考えていると。そして、新しく誕生した首長さんの民意と自分たちがずれているんだったら、基本的には一度住民に聞く以外にないんです。まれに繰り返し聞くようなケースもありますし、一発で終わる場合もありますが、最終的には住民の意思を問う以外にないと思います。

ただ、例えば次のように考える議会のあり方はやや問題だと思います。首長さんが当選してくると、特別職で議会承認人事というのがありますね。現在で言えば副区長さん、昔の助役さんですけども、こういう議会承認人事について、たまたま自分たちと意向が違う首長が出てきたというだけで、その人事を否決するようなやり方を取る場合があるんですが、これはあまりよろしくないですね。副区長さんとしてふさわしくないということが議会側で言えるならともかく、選挙で自分たちと敵対している人が当選してきたから、あいつの出す人事は全部ノーだというのはやり過ぎですね。

もう一つは、政策上で対立しているんだったら、最終的には選挙によって決着を付けるべきだと思います。もし今のような議論を最終的にやっていくとすると、たぶん私は選挙区制度に関係していくと思うんです。仮に政党や会派みたいなことを前提にして組むことになる、選挙の時にそうやってもらわないと困りますね。私どもは特定の議員さんを選挙で選んでいるんです。したがって議員さんは一人一人が独立した存在で、独立した権限を持っているんです。しかし、便宜上、会派を構成していますから、会派に所属すると会派単位で行動します。したがって、自治体でも会派の拘束が結構強いんです。国の場合は除名処分に至るぐらい、相当強いですね。

選挙の時にはあまり想定していないけれども、選挙の後、議会で会派を構成してしまいますので、特にそれが政党とダブると、全国政党の意向を受けながら行動されますが、そんな人を選んだつもりはないんだけど、とりあえずはそうやって行動される時にどうすればいいのか。ここが悩ましいんです。

理論上、決着を付けるんだったら、比例代表制にしてもらうことになりますね。すべての議員さんはどこかの政党に所属することが前提になっていて、その政党の政策を掲げて立候補せよと。それによって選ぶ。人を選ぶよりも政策で選びますというやり方を取らないと最終的にきれいにならないんですけれども、自治体の議会をそれで全部覆い尽くすのは難しいと思うんです。

その証拠に、一人会派を認めているでしょう。一人会派を認めているということは、一人の議員さんの独立性を認めているということですから、この議論をやる時は、そこが一番難しいんです。

ですから、お答えとすると、一つは、最終的には住民に返して決着を付けないといけないということと、もし二元的代表制の下で政党・会派が重要になるんだったら、どこかで選挙の仕組みと連

動させていただかないとなかなか難しくなるということになる。選挙区制度のあり方までは、今回、都道府県議会議長会は踏み込んでいませんけれども、将来、選挙区制度をどうするか、可能性としてはあるんじゃないかと思います。

司会 それでは時間でございますので、本日の講演会はこれで終了させていただきます。

大森先生、どうもありがとうございました。（拍手）

質疑に際しての質問された方の区名とお名前は伏せさせていただきました。