

地域社会における地方議会・地方議員の存在

油 川 洋

The Significance of Local Assemblymen in Local Assemblies

Hiroshi Aburakawa

地方議会・議員にいま変革が求められている。一部の住民からは、政策提案の少なさや議会審議の形骸化に対して疑問が呈され、選挙のことばかり考えている声すらある。また地方分権政策推進会議などでは議員定数の削減も議論されているのが現状である。しかし、地方分権が進展すれば、「地方議会・議員の責任と役割」が増すことは間違いないのである。地方行財政をめぐる大きな政策課題は市町村合併や三位一体政策（財政課題）、住民との協働があり、こうした課題にどう対処するか、地方議会・議員も問われている。本稿は、こうした地域社会からの課題にどのように対峙すべきかを検討し、上記の批判に応え得る、地方議会・議員のあり方を検証し・検討するものである。

キーワード、地方議会、地方議員、市民参加、住民投票、議員定数、所属党派、女性議員、地方自治法、監視機能、立法機能、マニフェスト、選挙公約、定例会、臨時会、

(1) はじめに

市民参加、協働さらには住民投票という言葉は、自治体の政策形成を考えるにあたって当然のごとく受け入れられるようになってきた。これらには、住民自治を実現すべく従来無視されていた住民による政策形成の場を広げる意欲が見て取れる。この中には、議会を否定するとは言えないまでも、議会の役割を消極的に理解する姿勢もみられるのである。地域社会から監視・立法機能を十分に果たしていないという批判が議会には常につきまとっている。また、性別・年齢・職業を見た場合、住民の社会的経済的属性とはあまりにもかけ離れた構成となっている問題も指摘されている。しかし、議会を無視したり軽視したりすることはできない。それは、単に憲法や地方自治法で規定されているからといった法学的思考によるからだけではない。議会とは、正統に選挙された唯一の合議体なのである。首長と同様に議員は、住民から選挙されて選

出される。選挙という正統性が付与されることによって、どの機関と比べても正統性は高いのである。市民参加がどのように発展しても、またどのように充実した市民参加組織であっても、それを住民の代表と断言するのが難しいのはこのためでもある。この正統性に対抗できるとすれば、それは住民投票である。この住民投票は、住民自治を最終的に保障する意味が重要だと言えるのである。しかし、恒常的に住民投票を連発するわけにもいかない。さらに、住民投票は二者択一を前提にする。テーマによっては二者択一で十分な場合もあるが、順序づけや量的な問題については適しない表決方式である。さらに、民主主義は最終的には多数決で決着がつくとはいえ、あくまでもそれは最終的になのである。民主主義の重要性は、討論（熟議）にある。さまざまな討論を行うことによって討論参加者は意見を変更する場合もあることを前提としている。この変更は、他者の意見に納得するという場合もあれば、当初は考えもしなかった

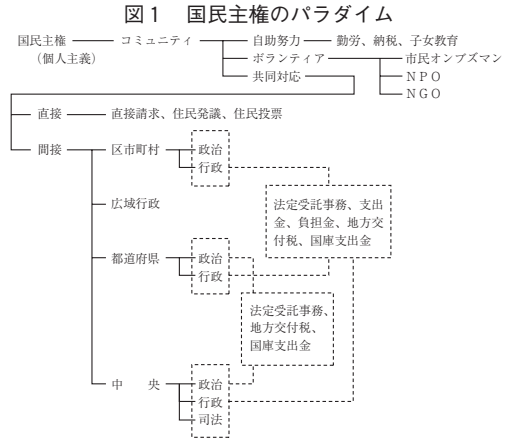
発想が討論の中で芽生えることも含んでいる。このように考えれば、住民投票は無視できないものであるとしても、討論をさまざまな水準で導入することが必要となる。正統性を付与した場でその討論を行っているのが議会である。正統性を付与された合議体が議会である。それが十分に機能してこなかったという批判は確かにある。しかし、従来からも地域政策に積極的にかかわっていた議会もあるし、地方分権一括法施行後に議会の活性化に積極的に取り組んでいる議会も少なくない。そこで、市民参加、協働、住民投票が一般的になっている時代に、議会を否定せず新しい状況を踏まえた議会のあり方を考えることになる。

(2) 国民主権と代表者との関係性

有史以来、地球上にはいろいろな政治形態が存在してきた。古代ペルシャにおけるアケメネス王朝の独裁制、古代ギリシャにおける都市国家アテネの直接民主制、古代ローマの共和制と帝政のほかに、中国では東洋的専制政治が長期間にわたって存続した。しかし、20世紀の末には、民主主義を標榜しない国はほとんどないほど、代議制民主主義が地球上に展開しているのである。わが国では、明治維新以来、立憲君主制の政治体制を維持してきたが、第二次世界大戦後に制定された日本国憲法によって、主権者が天皇から国民へ交代し、代議制民主主義が国家体制の中心に据えられた。しかし、明治維新以来の国家体制を根本的に変革するために実施された戦後の改革は、50年以上を経たにもかかわらず、代議制民主主義がわが国に定着して十分に機能しているといえる状況にはない。

国や地域社会のあり方を最終的に決定するのは国民であるとする国民主権の下では、国民と代表者の関係の基本的構図は、次の「国民主権のパラダイム」のようになるのである

(図1)。国民主権から出発し国民主権パラダイムとして国家体制の基本的構造を構想した



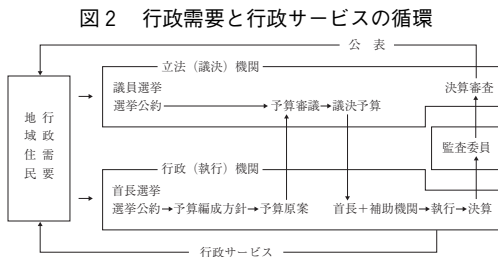
(出所) 山崎正著『地方議員の政治意識』日本評論社、2003年11月刊。

ものである。わが国の現状を踏まえて、国民主権を実現しようとする、幾多の難問に逢着することは明らかである。例えば、国民主権を支えるのは個人主義であって、サラリーマンの大多数が、「良心よりも社命」を優先する会社人間である限り、健全な地域社会を構成する個人主義が存在しているとはいえない。コミュニティにしても、公開の討論に慣れていない地域住民が集会を開いても、従前からの村社会の慣習に従って右顧左眡しながら名望家(ボス)の顔色をうかがっていたのでは、若者を遠ざける結果となって、コミュニティを形成することはできない。地域住民が自由に発言できる場を確保するのは容易ではないが、国民主権をわが国の地域社会に定着させるには、いくら時間がかかっても地方公共団体が自立への道を選ぶならば、個人主義を基盤とするコミュニティの形成を避けて通ることはできないのである。主権者である地域住民は、伝統的な集団主義の地域社会から抜け出して、個人主義と標榜する独立した権利と義務の主体として行動する。地域住民は、自助努力を出発点として地域社会を構成して生活するから、コミュニティの一員としても行動することになる。地域社会を理想社

会に近づけるためには、「おかみ」に頼るところから抜け出して自ら行動するボランティア活動が必要となり、その延長線上にはNPO（非営利組織）とNGO（非政府組織）があるが、それでも対応しきれない地域社会の社会的需要に対しては、共同して対応することとなる。共同対応には、直接対応と間接対応があって、直接対応の現行制度としては直接請求制度があるが、今後はそのほかに住民発議や住民投票が考えられる。間接対応の現行制度としては、中央政府と都道府県と区市町村があり、現行制度は事務の委任と財政資金の移転によって結ばれているが、国民の側からみると、複雑でわかりにくいのである。今後の課題は、この複雑な関係を簡素化して責任の所在を明確にし、国民にわかりやすくすることである。以上が、国民主権から出発した場合の基本的な制度的枠組みである。

（3）地域社会と行政との相関関係

国民主権から出発して、地域住民が地域社会の問題を処理するために地方政府を設立したとすると、その地方公共団体政府における行政サービスの循環過程は、次のような「行政需要と行政サービスの循環」になる(図2)。



この図から明らかのように、地方議員の役割は、地域住民に提示した選挙公約に基づいて、首長が調整した予算原案を審議し、財政資金をどの事業にどれだけ投入するかを決定し、その決定によって地域社会のあり方の方向づ

けをすることである。さらに首長とその補助機関によって執行された結果を決算審査として精査して、予算として決定されたところから従って適正に執行されたかどうかを確認することである。しかし、現実の地方議会は、必ずしも制度が期待しているようには運用されていない。予算審議では、地方議員の与党化現象があって予算審議が形式的になりがちであるし、そのうえに地方議員が役人集団に助けられて首長が調整した予算書をどれほど読みこなしているかという深刻な問題がある。予算審議で、地方議員がいつでも首長の予算原案を修正できるようにならなければ、首長と議会の抑制均衡の実現できないことは明らかである。現行の予算書や予算説明書は、素人が読んでもすぐわかるようには記述されていないし、予算制度もその全貌をとらえるのは容易ではない。さらに、国や都道府県との財政関係ともなれば、少しばかりの予備知識では対応できない。予算審議において、現在では、代表質問、一般質問、緊急質問などが行われているが、質問時間に制限を設けたり、再質問を制限したりして、議員活動に制限を加える方式を採用している地方議会もある。決算審査では、地方議員は納税者の立場に立って、どれだけ決算の内容を審査できるかが問題である。現在の大部分の地方公共団体で行われているように、決算審査が形式的なおおざりであれば、市民オンブズマンが活躍することになるのであり、市民オンブズマンによる予算執行の非違の追及は、地方議会の決算審査が充分でないことを物語っている。この事態に対応するには、外部監査の採用（地方自治法第252条の27～35）であるが、それとても費用負担を考慮する納税者からみれば、決して歓迎すべきことではない。以上は、地方議員の役割に焦点を当てて述べたのであるが、地域住民の立場からは、次のように主張することができるのである。首長も地方議員もそれぞれ選挙公約を有権者

に具体的に提示して当選し、予算から決算までの一連の行動を通じて、その活動の状況が公開されていれば、地域住民は代表者がどれだけ忠実に選挙公約の実現に努力したかを評価することができる。その評価の結果は、地域住民は次の選挙のときに生かして投票する者を決定することができるのである。このように選挙から次の選挙までの代表者の行動が地域住民に公開されていることは、代議制民主主義の運用にとって決定的に重要なことであって、地方議員は、全員協議会や委員会協議会の裏取引の根回しによる事実上の決定方式からできるだけ早く脱却して、「議会公開の原則」に則って本会議や常任委員会における討論によって正々堂々と選挙公約に基づく主張を展開すべきなのである。地方議員の地方議会における主張の根拠は、選挙公約ないしマニフェストであるといえる。代表者の役割については、地域住民と限りなく一体化すべきであるという米国型の地域代表観と、地域住民の願望や政治的要求を超えた優れた洞察力と見識が求められる英国型の国民代表観がある。いずれにしても、代表者は選挙公約を離れた自由な行動が許されることにはならないわけであり、立候補に当たっては選挙公約を策定できる政策立案能力が代表者に不可欠な能力となるのである。

(4) 地方議会・地方議員の現況

地方分権になって議会の役割が重要になったことに伴い、議会の活性化が強調されるようになった。先例や慣例で運営してきた議会では、一口に活性化と言っても範囲が広いので、なにかから始めてよいか迷う現況である。議会の役割はいろいろあるが、つきつめると執行機関を監視し、政策を提案する機能と団体意思を決定する機能の二つとなるといえる。地方分権で地方自治法が改正され議案の提出要件が議員定数の8分の1から12分の

1へ5割ほど緩和されたので、議員に対して政策条例案を多数提出することが要請されている。しかし、議員の環境を見るなら、これほど非現実的な要請はない。提出要件を12分の1に低下させたことは、議会の活性化を目指すものであるが、要件を緩和しても議員を補助する議会事務局を充実させなければ実効性がない。議員が政策をもっている、法制事務においては多くの人が素人であるから補助者がいなければならない。地方議員はこれまで政策条例案は首長が提出するもの、議会は提出を待って受けて立つものとの慣例の中で生きてきたので、急に提案せよと言われても困ってしまうだろう。政策はあっても条例案にまとめるには法制事務を担当する事務局の助力を必要とするが、これが十分でないことは明らかであるのである。このような地方議会の現実を直視すると、議会の実質的な役割は当面「政策の提案」より「政策の提言、監視」に置く必要がある。議員提出議案が首長提出議案をオーバーするようなことはまだ、遠い将来のことであろう。

ここでは『全国都道府県議長会調査』市議会議長会の『市議会の活動に関する実態調査』『町村議会実態調査』『総務省自治行政局資料』からデータを選んで、地方議会の現状を取り上げてみたい。旧町村合併法が施行された1953年10月1日には、都道府県は46団体、市町村は9,868団体であったが、その後、沖縄県が米国から返還されて47都道府県となって今日に至っている。市町村は、1956年には4,776団体へ急減したが、1990年代に入ってから3,000団体を少し下回る数を維持しており、2001年7月1日現在では、2,554団体である。

① 地方議員定数と党派別・男女別議員数

地方公共団体の議員定数と男女別現員は次の表1のようになっている。1990年代に入ってバブル経済が崩壊すると、行政改革が声高に叫ばれるようになり、行政改革の一環と

表1 議員定数と欠員数

区分	定数	欠員数	現 員		
			男	女	計
都道府県	2,874	6	2,676	192	2,868
市	19,434	147	16,907	2,380	19,287
町村	38,141	506	35,575	2,060	37,635

(注1) 都道府県は、『全国都道府県議会議長会調査』により、平成15年7月1日現在である。

(注2) 市は、『総務省資料』により、平成15年12月末日現在である。

(注3) 町村は、『第49回町村議会実態調査』により、平成15年7月1日現在である。

して地方議会も改革の対象として浮かび上がった。行政改革では、公務員の定数削減が改革の中心的な課題となっていたので、地方議会の改革でも議員定数の削減に改革の目標が集中することになった。この時代の風潮に従って、都道府県も市町村も、議員定数の削減に努力している。ところで地域住民の側からみれば、税負担が少なくなって地域住民の行政需要が達成されやすくなればよいのであるから、地方公共団体の歳出予算に占める議会費の構成比（割合）を減少させればよいのであって、地方議員の定数削減が最上の議会改革とはならないのは自明の理である。地域住民の政治意識が高いとはいえない現状では、政治に直接参加できる者を増加させるという趣旨で、むしろ地方自治法による議員定数の制限（第90条、第91条）を解除して、議員定数の増減を地方議会の決定に委ねるべきである。納税者の立場からみれば、問題なのは議員の数ではなくて議会費のなかで主要な部分を構成する議員報酬であるから、議員報酬を引き下げるとどうかを、議員報酬審議会などの助言によって決定するのではなく、住民投票によって決定するようにすればよいのである。表2は、都道府県議会の党派別と男女別議員数を示したものである。党派別に分類すると、自民党が1,618人と圧倒的に多いのがわかる。次いで公明党の209人、民主党の205人と続き、共産党129人、社民党56人である。無所属は105人で、その他は諸派であり、都道府県議会では明らかに政党政治が実行されていることがわかる。次いで男女別議

員数についてみると、全議員に占める男性議員の割合は93.1%（2,676人）で、女性議員の割合は6.9%（192人）である。福井、鳥根県では女性議員は議席をもっていない（平成15年7月1日現在）。次に市議会議員の構成について、平成15年5月1日現在の議員数は、次のとおりである。全市（698市）における男性議員は16,578人（1市平均23人）、女性議員は2,338人（3人）となっている。議員合計は、18,916人（27人）となっている。（表3）議員数の多いのは、横浜市（男性議員74人、女性議員18人）の92人、大阪市（78人、11人）の89人、名古屋市（60人、15人）の75人、神戸市（64人、8人）の72

表2-1 全国都道府県議会議員数一覧表

都道府県名	上限数	定 数	現 議 員 数		
			現 員	男	女
北海道東北	北海道	112	110	102	8
	青森	52	51	50	1
	岩手	51	51	47	4
	秋田	48	48	45	3
	宮城	65	63	60	3
	山形	49	46	45	1
	福島	62	58	55	3
関	東京	128	127	106	19
	神奈川	120	107	96	10
	千葉	116	98	90	8
	茨城	73	65	60	4
	栃木	60	54	51	3
	埼玉	120	94	85	9
	群馬	60	56	55	1
東	山梨	43	42	37	5
	長野	63	58	50	8
	新潟	67	61	58	3
	愛知	120	106	101	5
	三重	58	51	49	2
	静岡	85	78	70	7
	岐阜	61	49	46	3
海	富山	47	45	43	2
	石川	48	46	43	3
	福井	42	40	40	-
	京都	60	62	57	5
	大阪	120	112	105	7
	兵庫	111	93	83	9
	奈良	52	48	43	5
畿	和歌山	46	46	45	1
	滋賀	50	47	40	7
	広島	72	70	67	3
	岡山	59	56	51	5
	鳥取	40	38	35	3
	島根	41	39	39	-
	山口	53	53	49	4
四	香川	46	45	43	2
	徳島	42	42	38	4
	高知	42	41	40	1
	愛媛	53	50	47	3
	福岡	103	88	84	4
	大分	49	46	43	3
	佐賀	43	41	40	1
州	長崎	53	51	50	1
	宮崎	48	45	44	1
	熊本	58	55	54	1
	鹿児島	57	54	52	2
	沖縄	49	48	43	5
	合 計	3,106	2,874	2,676	192

表2-2 全国都道府県議会議員所属会派別一覧表

(平成15年7月1日現在)

都道府県名	会派名及び所属人数	会派数 (無所属)	合計 (現員)	都道府県名	会派名及び所属人数	会派数 (無所属)	合計 (現員)					
北海道	自由民主党・道民会議北海道議員会	55 (1)	110 (8)	東 山	自由民主党富山県議会議員会	33	45 (2)					
	北海道議会議員会	36 (4)			自由民主党富山県議会議員会	5						
	北海道議会議員会	8			新・県民会議	4 (1)						
	自由民主党	27			無所属	1						
	青森	自由民主党			27	北 石川		自由民主党石川県議会議員協議会	28	46 (3)		
	新設会	8			政心会			2				
	社民・農林民連合	3			公明党			1				
	真政クラブ	3			無所属			2 (1)				
	岩手	自由・県民会議			22 (2)			海 福井	県民自由民主党		30	40
	自由民主クラブ	15 (1)			公明党				1			
政和会	7	無所属	2									
社会民主党	3 (1)											
秋田	自由民主党	19 (1)	京 都	自由民主党京都府議会議員会	25		62 (5)					
みらい21	10	いぶき		2 (1)								
新生会	6	日本共産党		1								
社会民主党・新しい風	5 (1)	公明党		1								
宮城	自由民主党・県民会議	28		大 阪	自由民主党京都府議会議員会	12 (3)			112 (7)			
フロンティアみやぎ	12	日本共産党宮城県議員会			2 (1)							
民主フォーラム	7 (2)	無所属			2							
公明・21世紀クラブ	6											
山形	自由民主党	27			近 兵庫	自由民主党大阪府議会議員会		41		92 (9)		
山形21世紀の会	15 (1)	無所属				2						
日本共産党	1	無所属	3 (1)									
自由民主党福岡県議会議員会	38 (2)	日本共産党福岡県議会議員会	2 (1)									
福岡県議会議員会	13	改進黨の会	1									
公明党福岡県議会議員会	3	無所属	1									
東京	東京都議会議員会	54 (2)	畿 和歌山	自由民主党和歌山県議会議員会		20	46 (1)					
都議会議員会	22 (3)	無所属 (1/2の会)		1								
都議会公明党	22 (1)	無所属 (東京青年会)		1								
日本共産党東京都議会議員会	15 (5)	無所属 (行幸110番)		1								
都議会生活者ネットワーク	6 (6)	無所属 (自由市民'93)		1 (1)								
無所属 (友愛)	1	無所属 (市民の党)		1 (1)								
神奈川	自由民主党神奈川県議会議員会	43 (1)		滋 賀	自由民主党和歌山県議会議員会	6		70 (3)				
民進党・革新の会神奈川県議会議員会	22 (1)	社会民主党			1							
公明党神奈川県議会議員会	11	無所属の会			1							
県民・市民の会神奈川県議会議員会	11	愛宕川フロンティア			1							
民社・朝日・1777連帯協議会	9 (4)	希望クラブ	1									
日本共産党神奈川県議会議員会	4 (3)											
自由民主党千葉県議会議員会	71	千葉県議会議員会	3									
公明党千葉県議会議員会	7 (1)	市民ネット・無所属市民の会	3 (2)									
民主党千葉県議会議員会	5 (1)	自立と未来	1									
日本共産党千葉県議会議員会	4 (1)	水と緑の会	1									
社民・県民連合千葉県議会議員会	3 (3)											
茨城	自由民主党	46 (1)	中 山	自由民主党山形県議会議員会	40	56 (5)						
自民県政クラブ	7 (1)	日本共産党		2 (2)								
民主革新クラブ	5	無所属		1								
栃木	栃木県議会議員会	40 (1)		鳥 取	鳥取県議会議員会		25 (1)	38 (3)				
県民ネット21	7 (1)	改革クラブ			1							
公明党栃木県議会議員会	3 (1)	未来21			1							
埼玉	埼玉県議会議員会	64 (1)			島 根		鳥取県議会派「信」		6	43 (4)		
埼玉県議会議員会	10 (2)	日本共産党埼玉県議会議員会					4 (4)					
地方主催の会	9	無所属					3					
群馬	自由民主党	45					山 口		自公民政連盟		29	39
フォーラム群馬	6	改革クラブ	1									
公明党	2											
山梨	自由民主党	20	香 川			自由民主党			37		53 (4)	
改革21	6	日本共産党		2 (1)								
フォーラム政新	6 (2)	無所属の会		1 (1)								
改革クラブ	5											
長野	自由民主党県議議員	9		四 徳島	新政クラブ	3 (1)		45 (2)				
県民クラブ	7 (1)	政信会			4							
志陽会	6	フォーラム政新			4							
日本共産党長野県議議員	6 (4)	公明党県議議員			2 (1)							
県民協議ネット	5	無所属			5 (1)							
新設会	5											
新潟	新潟県議会議員会	38	愛 媛		自由民主党	37 (1)	50 (3)					
社会民主民連合	6	日本共産党			1							
新潟県を発展させるみらいの会	6	無所属			5 (1)							
無所属の会	3 (1)											
愛知	自由民主党愛知県議員	64 (1)		福 岡	自由民主党	16		82 (4)				
民進党愛知県議員	30 (3)	無所属 (ボランティアネットワーク)			1							
公明党愛知県議員	7	無所属 (愛知県議会議政改革クラブ)			1							
三重	新政みえ	23 (1)			大 分	自由民主党			29	46 (3)		
自由民主党・無所属議員	22 (1)	無所属				1						
静岡	自由民主党	41 (3)				佐 賀			社会民主党		3	41 (1)
平成21	19 (1)	無所属	7 (1)									
公明党静岡議員	7 (2)											
岐阜	県政民クラブ	35 (1)	長 崎				自由民主党		34		51 (1)	
県政民クラブ	7 (2)											
県政民クラブ	35 (1)	日本共産党		1								
岐阜県議会議員会	2	無所属		4								

油川：地域社会における地方議会・地方議員の存在

表2-2 全国都道府県議会議員所属党派別一覧表

(平成15年7月1日現在)

都道府県名	会派名及び所属人数	会議数 (無所属)	合計 (現員)
九	自由民主党鹿児島県議会議員団 39 (1) 自由連合系議団	1	54 (2)
	社民・無所属連合 5 日本共産党系議団	1 (1)	
	公明党鹿児島県議団 3 無所属	5	
州	自由民主党 20 沖縄社会大衆党・藍の会連合	4 (1)	48 (5)
	議連ネットワーク 7 公明党・県民会議	4	
	県民の会 5 無所属	4 (1)	
	日本共産党 4 (3)		
合計		307	2,868 (192)

(注) 1. 神奈川県は7月28日、愛知県は7月23日、鳥根県は9月2日、福岡県は7月25日、佐賀県は8月18日、熊本県は9月12日現在
2. () 内は女性議員の数で内数

表3-1 統一地方選挙後の議員数及び女性議員の割合(698市対象)

(単位：人)

男性議員数	女性議員数	全議員に占める女性議員の割合	議員合計
16,578人 (1市平均23人)	2,338人 (1市平均3人)	12%	18,916人 (1市平均27人)

(平成15年5月1日現在)

表3-2 最年長・最年少議員及び最長在職議員、最多数議員

	男性議員	女性議員
最年長議員	87歳・2人(698市対象)	79歳・1人(941市対象)
最年少議員	25歳・14人(697市対象)	25歳・3人(640市対象)
最長在職議員	54年・1人(697市対象)	36年・1人(622市対象)
最多数議員	15期・1人(696市対象)	10期・1人(629市対象)

※任意回答のため、対象市が698市とならない場合がある。(平成15年5月1日現在)

人、京都市(56人、13人)の69人、札幌市(57人、11人)の68人、さいたま市(53人、11人)、北九州市(57人、7人)の64人、川崎市(51人、12人)、福岡市(57人、6人)の63人、仙台市(50人、10人)、広島市(53人、7人)の60人となっている。少ないのは歌志内市(11人、1人)の12人、豊前市(14人、1人)の15人、赤平市(14人、2人)、三笠市(15人、1人)、新富市(16人、0人)、御坊市(15人、1人)の16人となっている。総務省の「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調査」(平成16年4月23日発表、平成15年12月末現在)の市議会議員の所属党派別人員調によると、公明党が2,204人(11.3%)、共産党1,908人(9.8%)、自民党1,859人(9.6%)、民主党643人(3.3%)、社民党450人(2.3%)、自由党28人(0.1%)、諸派257人(1.3%)、無所属

表4 市議会議員の所属党派別人員調

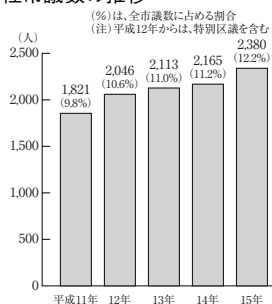
単位：人(%)

党派	平成15年12月	平成14年12月
公明党	2,204 (11.3)	2,108 (10.7)
日本共産党	1,908 (9.8)	2,044 (10.4)
自由民主党	1,859 (9.6)	1,860 (9.5)
民主党	643 (3.3)	621 (3.2)
社会民主党	450 (2.3)	524 (2.7)
自由党	28 (0.1)	18 (0.1)
公明	0 (0.0)	5 (0.0)
さきがけ	0 (0.0)	1 (0.0)
諸派	257 (1.3)	262 (1.3)
無所属	11,938 (61.4)	11,824 (60.1)
計	19,287	19,267
欠員	147 (0.8)	394 (2.0)
定数合計	19,434 (100.0)	19,661 (100.0)

(注) 構成比は、小数点以下第二位を四捨五入
表中の「公明」は、平成10年11月に「公明党」に名称変更したものを

11,938人(61.4%)であった。(表4)前述したとおり、女性議員の数が年々増加していることが近年の選挙の特徴でもある。(図3)全地方議員では前年より439人増4,670人で過去最高であった。全体に占める割合も0.9%増の7.9%へと上昇した。内訳は、都道府県議が197人(全都道府県議の6.9%)、市議が2,380人(全市議の12.2%)、町村議が2,093人(全町村議の5.6%)であった。女性市議を所属党派で見ると、無所属が744人で最も多く、全女性市議の3割を占めている。次いで共産党が716人、公明党が582人、諸派が157人などである。党派別の女性市議の割合では、諸派が61.1%で最多で、次いで共産党が37.5%、公明党が26.4%、社民党が14.0%などとなっている。表5は町村の党派別と男女別議員数を示したものである。町村

図3 女性市議数の推移



議会議員を党派別に分類すると、無所属が33,970人で圧倒的に多く（全議員の90.3%）、次が共産党の2,104人（5.5%）、公明党が984人（2.5%）と急減し、自民党を名乗る者はわずかに293人（0.9%）である。国政で自民党に対抗する勢力を有する民主党もたった84人で、その全議員に占める割合は0.2%である。次に、男女別議員数についてであるが、全議員に占める男性議員は35,575人（94.5%）で、女性議員は2,060人（5.5%）である。地方議員で政党员を名乗る者は政党政治化している都道府県議会のみで、市議会、町村議会では政党员を名乗る者は少なく、無所属がほとんどで圧倒的に多い。国民主権から出発するならば、地方議員が中央政党の下請けをする必要はないと思う。しかし、首長に対抗して抑制均衡の関係を実現しようとするなば、主義主張を同じくする議員が会派を構成して団結することなしに、公務員集団を補助職員とする首長に対抗することができない。実際には、議会内にさまざまな会派が形成されていると考えられるが、主義主張が地域住民の前に明らかになるように、政党を名乗ることが望ましいと考えることもできるのである。更に、今後の地方政治を展望した場合に問題なのは、女性議員が少ないことである。伝統

的な村社会では、男性が表に立って女性は後ろに控えているのがよいとされてきたが、世界各国の女性政治家の活躍の状況を知ることについても、今後の少子高齢化の進展を考慮するならば、女性議員が議会で発言することの重要性が一般に認識されるであろう。特に従来の慣例に染まらない新鮮な女性の感覚で、議会のあり方に関して発言するのは、守旧派の議員には嫌われるかも知れないが、地方議員の改革には必要条件である。国では政治と行政と司法を分立させて、三権分立の体制を採用しているのは、権力の一極集中による独裁体制の出現を防ぐためである。地方公共団体では、司法がなく二権分立となっているが、首長と議会を抑制均衡の関係において首長への権力の集中を防止するのが制度の目的である。この観点から、現在の首長と議員の関係をみると、議員の首長への与党化傾向が顕著であるといえるのである。この議員の与党化傾向は、前述の予算書と決算書の解説が難しいことと密接に関係している。地方議員は地元利益の代表として選出されることが多いが、地元利益（例えば、議員の地元の道路の拡幅、路面補修、保育園の誘致など）を実現するためには、予算に計上することが絶対に必要であり、現行の地方自治法では首長が作

表 5-1 所属党派別議員数（町村議会）

年	区分	無所属	自民党	民主党	公明党	自由党	日本共産党	社会民主党	保守党	諸 派	合 計	
15年	議員数	男	32,753	286	76	697	3	1,595	145	-	20	35,575
		女	1,217	7	8	287	1	509	14	-	17	2,060
		計	33,970	293	84	984	4	2,104	159	-	37	37,635
14年	議員数合計	35,119	328	74	970	6	2,138	182	-	89	38,906	

表 5-2 年齢別議員数（町村議会）

年	区分	30歳未満	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70～79歳	80歳以上	合計	
15年	議員数	男	52	410	2,784	12,389	14,942	4,879	119	35,575
		女	7	37	319	1,016	562	118	1	2,060
		計	59	447	3,103	13,405	15,504	4,997	120	37,635
	構成比(%)	0.2	1.2	8.2	35.6	41.2	13.3	0.3	100.0	
14年	議員数	41	343	3,163	12,934	16,229	6,040	156	38,906	
	構成比(%)	0.1	0.9	8.1	33.2	41.7	15.5	0.4	100.0	

成することになっている予算原案を議会で審議する際に修正して盛り込む機会はあるというものの、実際問題として予算を修正することはほとんど不可能である。なぜならば、予算の内容に習熟していなければならぬ上に、修正案に対して議員の過半数の賛成が必要であるが、特定の議員の地元利益に対して他の議員が賛成してくれる保証がないからである。議員としては、次の選挙を考慮すれば、地元利益の実現を放置しておくことはできないので、首長の与党となって、地元利益の案件を予算原案に盛り込んでもらうのが、最も安全で確実な方法であるということになるのである。首長の与党が議員の過半数に達すれば、地方議会はもはや首長への権力集中の抑制機関として機能することはなくなり、選挙公約とはほとんど関係なく、首長と議員の裏取引によって予算原案の内容が決定されることになり、議会の全員協議会や委員会協議会とあいまって、議会公開の原則（地方自治法第115条第1項）は有名無実となるのである。話し合いと称する裏取引や談合に対して議員が違和感を感じず、議会公開の原則を実践しようとしなないのは、伝統的な村社会の集団主義の慣習が現在でも残存しているからであるから、一般論としては、議員の中から自発的に談合体質の打破の要求が出てくることを期待することができない。つまり、地域住民が議員に「おまかせ」していたのでは、この現状から脱却することは不可能であって、議員に首長の与党化を中止させて、首長と議会の抑制均衡の関係を成立させるのは、地域住民が自ら立ち上がるほかに方法はないのである。

②地域社会と議会活動

国と地方公共団体の財源配分を検討する際の最終目標は、地方公共団体の自立であり、その前提として、地域住民による住民自治の確立がある。換言すれば、国民主権を前提とするならば、地域住民の自助努力を出発点と

して住民自治を確立するには、現行の国と地方公共団体の関係は大変複雑で地域住民には理解しがたい。従って、事務事業もその費用負担もできるだけ簡潔にして、地域住民が選挙公約ないしマニフェストを通して地域社会のあり方を決定できるようにすべきである。選挙公約やマニフェストを実現すべく地方議員の議会活動は展開されるが、検討する場合に重要なのは、議会活動とは本来どのようなべきなのかということと、議員報酬との関係である。議員報酬については、議員報酬審議会を設けて審議し、議員のお手盛りに対する批判をかわそうとしているが、少子高齢化の進展とともに、納税者意識が高揚すれば議会活動と議員報酬に対する地域住民の関心も高まるに相違ないのである。議会活動の実態を分析するにあたって定例会、臨時会、常任委員会、全員協議会の会期日数等が大いに参考になるので、次に定例会、臨時会に限って実態を把握してみることにする。平成14年中の全国の市議会（698市）の第1回～第4回の各定例会及び全定例会の平均会期日数は表6のとおりである。第1回定例会（2、3月定例会）の平均会期日数は23日である。会期日数が長いのは、文京区（2月14日～4月1日）の47日、宝塚市（2月14日～3月26日）41日、豊島区（2月15日～3月26日）の40日、墨田区（2月19日～3月28日）、葛飾区（2月20日～3月29日）、鎌倉市（2月13日～3月22日）の38日となっている。短いのは、栃尾市（3月6日～3月15日）、岩井市（3月6日～3月15日）の10日、三沢市（3月4日～3月14日）、行橋市（3月5日～3月15日）の11日となっている。次に、第2回定例会（5、6月定例会）の平均会期日数は15日となっている。会期日数が長いのは、横浜市（5月23日～6月26日）、堺市（5月21日～6月24日）の35日、国分市（5月29日～6月25日）の28日、飯塚市（6月21日～7月17日）の27日となってい

表6-1 定例会の平均会期日数（698市対象）

(単位：日)

区分	第1回	第2回	第3回	第4回	全定例会
5万未満 (222市)	19	14	17	15	64
5～10万 (226市)	23	15	20	16	74
10～20万 (130市)	25	16	22	17	80
20～30万 (44市)	27	15	20	16	78
30～40万 (29市)	25	16	21	17	79
40～50万 (18市)	29	16	21	19	84
50万以上 (16市)	28	16	25	17	86
指定都市 (13市)	31	15	25	18	89
計 (698市)	23	15	20	16	73

※最下段の平均会期日数計は、各定例会の会期日数合計（人口区分の市数に各当該平均会期日数を乗じたものの総数）を全698市で除した数字である。

表6-2 全定例会・臨時会の市民傍聴者数

人口段階	全定例会平均	全臨時会平均
5万未満 (222市)	157人	7人 (188市)
5～10万 (226市)	220人	8人 (184市)
10～20万 (130市)	295人	11人 (96市)
20～30万 (44市)	356人	11人 (35市)
30～40万 (29市)	538人	10人 (25市)
40～50万 (18市)	617人	26人 (12市)
50万以上 (16市)	552人	17人 (12市)
指定都市 (13市)	1,326人	65人 (8市)
計 (698市)	274人	10人 (560市)

表6-3 常任・特別委員会の設置状況等(平均)

人口段階	常任委員会		特別委員会	
	設置数	全開催日数	設置数	全開催日数
5万未満 (222市)	3.2	7.2日	3.7 (216市)	4.3日
5～10万 (226市)	3.6	7.2日	3.6 (216市)	4.4日
10～20万 (130市)	3.8	7.4日	4.2 (127市)	4.6日
20～30万 (44市)	3.9	10.9日	4.2 (39市)	5.6日
30～40万 (29市)	4.1	10.0日	4.2 (29市)	5.7日
40～50万 (18市)	4.8	9.7日	5.0 (18市)	5.1日
50万以上 (16市)	5.1	14.5日	6.3 (16市)	7.5日
指定都市 (13市)	5.8	18.4日	7.0 (13市)	6.9日
計 (698市)	3.6	8.3日	4.0 (674市)	4.8日

る。短いのは、夕張市（6月25日～6月27日）、赤平市（6月19日～6月21日）、歌志内市（6月12日～6月14日）、伊勢市（5月13日～5月15日）3日であった。第3回定例会（8、9月定例会）の平均会期日数は20日となっている。会期日数が長いのは、北見市（9月12日～10月22日）の41日、文京区（9月9日～10月17日）、逗子市（9月3日～10月11日）の39日となっている。短いのは、福江市（9月5日～9月5日）の1日、歌志内市（9月10日～9月12日）の3日、夕張市（9月17日～9月20日）、赤平市（9月18日～9月24日）の4日、善通寺市（9月6日～9月12日）7日、砂川市（9月17日～9月24日）、竹原市（9月17日～9月24日）の8日となっている。第4回定例会（11、12月定例会）の平均会期日数は16日となっている。会期日数が長いのは、田川市（11月20日～12月25日）36日、近江八幡市（12月20日～15年1月20日）の32日、伊東市（11月25日～12月25日）の31日、神戸市（11月21日～12月20日）の30日となっている。短いのは、赤平市（12月10日～12月12日）、歌志内市（12月10日～12月12日）の3日、夕張市（12月17日～12月20日）、根室市（12月16日～12月16日）、砂川市（12月9日～12月12日）の4日となっている。全定例会（第1回から第4回までの全ての定例会）の平成14年中の平均会期日数は73日であった。会期日数が多いのは文京区、相模原市の122日、川崎市の121日、堺市の117日、箕面市の114日、国分寺市の112日、台東区、久喜市の110日であった。少ないのは、赤平市、歌志内市の24日、砂川市の28日、善通寺市の33日、夕張市の36日となっている。次ぎに全国の町村議会の実態は、表7のとおり地方自治法上、定例会は条例で年4回以内で定めることとされており（地方自治法第102条2項）、年4回としているところが2,494議会で全体の99.4%を占め

表7 条例による定例会回数別議会数(14.1.1～14.12.31)

年	区分	2回	3回	4回	計
14年	団体数	-	9	2,494	2,503
	構成比(%)	-	0.4	99.6	100.0
13年	団体数	1	7	2,534	2,542
	構成比(%)	0.1	0.3	99.6	100.0

ている。3回としているところは9議会である。町村議会の年間の平均会期日数は定例会で35.4日、臨時会が3.3日で定例会、臨時会を合わせると38.7日(前年37.8日)である(表8)。そのうち本会議開催日数は定例会が

表8 1 議会平均会期日数・一般傍聴者数(14.1.1～14.12.31)

年	区分	本会議 日数	休日の 委員会 日数	その他の 休日の 日数	会期 日数	本会議中 委員会 日数	一般傍聴者
14年	定例会	12.4日	8.2日	17.2日	35.4日	4.6日	59.1人
	臨時会	3.2日	2.2日	5.8日	3.3日	2.3日	8.4人
	年間計	15.6日	10.4日	23.0日	38.7日	6.9日	67.5人
13年	定例会	12.4日	8.0日	16.7日	34.6日	7.3日	59.8人
	臨時会	3.2日	3.0日	4.7日	3.2日	2.4日	2.8人
	年間計	15.6日	11.0日	21.4日	37.8日	9.7日	62.6人

12.4日、臨時会が3.2日で、年間15.6日(前年は15.6日)となっている。また、一般傍聴者の年間延人数(2,428議会)の平均は、定例会で59.1人、臨時会で8.4人となっている。地域社会のあり方を最終的に決定する機能を有しているのは地域住民であり、民主主義では住民参加は必須の要件なのである。近年、地方議会の傍聴者は減少のみにあり、かつ地方議員選挙の投票率も減っているのが現状である。地方議会や地方政治への地域住民が関心と呼びもどすためにも地方議会の夜間開催や土曜・日曜など、地域住民が傍聴に出かけやすい状況を作り出すことは、地方議会の当然の責務であるといえよう。

(5) 地方議会の今日的課題

今日の市民参加、協働、さらには住民投票がいま大いに議論されている。市民参加の充実を踏まえた議会の役割を考えること、さらに住民投票が活発に行われている状況を考慮し住民投票と議会の関係を探ること。これら

二つの課題が浮上しているのが現状である。いまそうした意味からこれら二つの課題に対応するために協働型議会が提示されて久しい。これら二つの課題は、従来から監視機能や立法機能の重要性は認めつつも、市民参加を含み込んだ議会、いわば協働型議会によって乗り越えることができるという。市民参加や協働を否定しないとすれば議会にも市民参加を取り入れ、議会が市民参加の調整役をすればよい。また住民投票を是認するとしても、連発するわけにもいかない。そこで、住民の意向と議会の意向とは大きくズレることがなければ、住民投票は最後の担保として位置づければよい。そもそも住民投票というと盛んにアメリカ合衆国の事例が紹介されているが、住民投票が行われているのは国家ともいえる州レベルがほとんどである。市町村では議会も含めてさまざまな市民参加制度が配置されている。議会の中にも積極的に市民参加の場を設け、議会で住民とともに議員が討論する。ここでは、住民の意向を常に意識した議会の討論と決議が行われている。監視・立法機能とともに、市民参加の場を設けた協働型議会の構想は、何も新しいものではなく、地方自治の原則から打ち出された議会像といえるのである。地方自治の要素を想定すれば、地域政治は住民、首長、議会という三者間関係を前提とした政治、より正確にいえば住民主導の政治である。監視機能、政策形式機能の強化とともに、市民参加を基軸とした地方議会を構築する意味はここにあるのである。

(参考文献)

- 月刊『地方財務』(株)ぎょうせい
- 月刊『都市問題』(財)東京市政調査会
- 月刊『地方議会人』全国町村議会議長会
- 旬刊『全国市議会旬報』全国市議会議長会
- 月刊『ガバナンス』(株)ぎょうせい
- 『第49回町村議会実態調査結果の概要』(平成15年7月1日現在)全国町村議会議長会

- 『平成14年度市議会の活動に関する実態調査結果』
(平成15年5月1日現在) 全国市議会議長会
- 『地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等』(平成15年12月末現在) 総務省
- 『全国都道府県議会議員数一覧表』(平成15年7月1日現在) 全国都道府県議長会
- 『全国都道府県議会議員所属党派別一覧表』(平成15年7月1日現在) 全国都道府県議長会
- 月刊『都市問題研究』都市問題研究会
- 『都市ハンドブック2004年版』東洋経済新報社