

全国

ぜんこく
しぎかいじゅんぽう

平成21年
(2009年) 4月15日

第1721号

毎月3回5の日に発行

定価 1部20円

発行 全国市議会議長会

〒102-0093
東京都千代田区平河町2-4-2
代表 TEL 03(3262)5234
旬報 TEL 03(3262)2309
発行人 大竹 邦実

http://www.si-gichokai.gr.jp

市議会旬報



検討会に出席する
藤田会長（中央）

将来にわたる安定へ見直し

地方議会議員年金制度検討会開く

総務省

総務省は3月30日、地方議
会議員の年金制度を将来にわ
たつて安定した制度とするた
めに講ずべき具体的施策を検
討する「地方議会議員年金制
度検討会」を設置、東京・ル
ポール麹町で第1回検討会を
開いた。

座長に大橋洋一・学習院大
学法務研究科教授を選出。市
議会議員共済会代表として藤
田博之会長（広島市議会議
長）が委員として参加した。
市・町村議会議員共済会に

おいては、市町村合併の大規
模かつ急速な進展に伴い、会
員数の急減や年金受給者の増
加に加え、行政改革に連動し
た議員の定数と報酬の削減が
両共済会の年金財政に大きな
影響を及ぼし財政が急激に悪
化した。

都道府県、市、町村議会議
員の3共済会が昨年7月に設
置した「地方議会議員年金制
度に関する研究会」が去る2
月3日に取りまとめた報告書
における試算では、市・町村

共済会の積立金は23年度に、
都道府県議会議員共済会も34
年度に枯渇すると見込んでい
る。
研究会報告書に関連し、委
員から、財政悪化要因の具体
的状況など更なる分析を行う
必要があることなどが指摘さ
れた。

検討会では、今後議員年金
制度を長期的に安定させる方
策を議論するうえで、収入、
給付両面から取りうる対応策
として検討する以下の項目を
挙げた。収入面では、掛金率、
特別掛金率、負担金率、激変
緩和措置としての負担金率の
見直し。給付面では、年金算
定基礎率・加算率、既裁定者
等の給付水準、退職年金受給
資格、遺族年金、一時金等の
見直し。また、年金制度を廃
止した場合の問題点等も検討
する。

今後5回程度検討会で議論
したのち、今秋にも法改正を
視野に入れた具体的対応策が
まとめられる。
（検討会議事録は総務省ホ
ムページで適時公開）

【地方議会議員年金制度検討
会委員】座長 大橋洋一・学
習院大学法務研究科教授、委
員 松本英昭・地方公務員共
済組合連合会理事長、横道清
孝・政策研究大学院大学教
授、渡辺俊介・東京女子医科
大学教授、大野忠右工門・都
道府県議会議員共済会会長
（秋田県議会議長）、藤田博
之・市議会議員共済会会長
（広島市議会議長）、原伸一
・町村議会議員共済会会長
（福岡県赤村議会議長）、松
永邦男・総務省自治行政局公
務員部長（以上8名）

議員年金対策会議 設置 議長会、共済会合同で

4月9日開催の全国市議
議長会正副会長会議におい
て、全国市議会議議長会と市議
会議員共済会との合同による
「議員年金対策会議」の設置
が了承された。

議員年金対策会議は、総務
省に去る3月30日、「地方議
会議員年金制度検討会」が設

置されたことに伴い設置する
もの。

この会議は、議員年金に關
する諸課題に対処するため、
議員年金制度の長期的安定の
ための具体的方策等について
検討する。設置期間は、本年
5月28日から1年間。

議員年金対策会議の構成員

構成員は、市議会議員共済
会会長（全国市議会議議長会
会長（1人）、市議会議員共済
会理事（9人）、政令指定都
市、中核市及び特別市の中か
ら全国市議会議議長会会長が指
名するそれぞれ2人（計6
人）。

市議会議員共済会において
は、市町村合併により旧町村
の年金受給者を多く受け入れ
ていることなどにより財政が

悪化。これに関し藤田会長
は、「市町村合併の推進とい
う国策によるものであり、合
併特例法に規定されている通
り、国に責任を果たしてもら
いたい」と強調。現在16%の
掛金率について、「限界に近い。
制度を存続させるための
改正で掛金の引き上げは難し
い」と述べた。



東京大学名誉教授 大森 彌 氏

本会は平成20年10月15日と16日、北海道釧路市で第3回研究フォーラムを開催しました。テーマは「地方議会や議員はいかにあるべきか」。研究フォーラムでは、同テーマの講演要旨を紹介し、基調講演やパネルディスカッションを実施し、更なる議会機能の向上策を考察しました。本号では、基調講演としていただいた大森彌・東京大学名誉教授の講演要旨を紹介し、すべてを網羅した講演録は2月に全市議会事務局へ送付済み。

第3回本会研究フォーラム基調講演 変わる自治体のガバナンス 要旨

間違っている地方議員の位置付けと職務

世間が地方議員に高い評価を与えない理由の一端は、我が国の制度的な取り扱いの問題がある。まず、地方議員の身分を巡り不可解な取り扱いをしている例として、裁判員制度を紹介したい。裁判員制度の根拠法は「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」。同法には参加義務のほか、職に応じた免除規定が置かれている。その職は▽国会議員▽都道府県知事▽市町村長——など。地方議員は含まれない。地方議員は会期中のみにつき、辞退の申し立てが認められる。なぜか。最高裁は「会期中

である場合には、重要な公務を全うする必要性が一般的に認められることから、公務の内容等に関する具体的な事情を伺うまでもなく、辞退の申し立てを可能にしたもの」と回答している。裏を返せば、原則として会期中以外は辞退を認めない。

会期中以外の議員活動は、重要な公務でないのか。最高裁の見解は釈然としない。おそらく、地方議員は非常勤であり閉会中は公務らしき仕事がない、という考えに基づいているのだろう。しかし、この考えは誤りだ。我が国では確かに、平成20年6月11日の改正自治法成立以前、旧203条の規定では、地方議員が非常勤と解釈

し得る条文となっていた。非常勤職員の包括規定に議員の規定が含まれていた。しかし元々、自治法で議員が非常勤と定めてはいない。自治法第204条は、行政の常勤職について包括的に定

められている。首長の規定も同条に含まれているため常勤職と錯覚するが、実は自治法で首長が常勤と定めてはいない。地方議員が非常勤職なら、月々に報酬を支払う必要はない。閉会中でも報酬やボーナスが支払われるのは、常勤扱いだからこそ。ただし「常勤扱い」だが「常勤」と明確に規定されてはいない。公選職である首長と議員が、我が国では長期にわたり、曖昧な立場のまま放置されてきた。昨年の自治法改正で、ようやく議員と非常勤職員の規定が別立てとなった。そもそも公選職の議員が、非常勤職員と同じ条文で括られていたこ

地方議会の充実が不可欠 —ガバナンスの変化

地方議会のあり方については現在、国が第29次地方制度調査会を発足させ、同調査会下に設置された専門小委員会で、主に検討している。なかでも市議会に関わる事案で、ほぼまとまった項目について紹介したい。現行の法令では住民人口を大括りにし、市議会の議員定数に係る

と自体が不自然。議員は選挙を経て任期が始まった時点で活動が始まっている。辞令を受け取ってから働くのではない。辞令とは、働く場所と時間が限定されるという意味。議員に辞令は存在しない。しかし国は、地方議員の活動を極めて限定的に解釈してきた。地方議員の職務は、自治法上に定める正規の会議への出席のみとしてきた。果たして正規の会議だけで議会が成立するのか。各派代表者会議や全員協議会は不要か。昨年の自治法改正以前、これらの会議は正規の職務と位置付けられていなかった。

ら、理由が必要となる。現在の各自自治体の議員定数について実際のところ、さしたる根拠はない。したがって上限が撤廃された場合、適正な議会の規模について、自らが判断しなければならぬ。住民とも議論せざるを得ない。議会構成の議論を通じ、議会の活性化が呼び起こされるのか、または荒涼とするのか。動向を見守りたい。次に監査制度について。地制調では、執行機関に対する監査機能強化を図るため、監査委員の選任権を全て議会へ移そうとしている。また、議会に実地検査権を保有させる方向へ向かっている。議会の権能強化となる議論が進められる背景には、地方自治の発展を図るうえで、議会の充実が不可欠との考えにシフトしているためである。

合議体としての議会が成り立つ最小議員数の理論値は4人。1人が議長を務め、残り3人の議員のうち2人で多数派を構成し得るため、合議体として機能する。そこで4人を超える議員定数を定めるな

議会の権能強化は、議会や議員の振る舞い、考え方にも変化を及ぼす。これがガバナンスの変化。議会のガバナンスが変わると、議会審議にも変化が生まれるだろう。

3面へ続く

2面から続く

市町村合併と分権改革

地方分権改革推進委員会が平成20年5月28日に第1次勧告を打ち出した。この勧告は平成の大合併の成果を前提としたもの。では、大合併の成果が、どこで現れ始めたか。分権委の第1次勧告は、国から都道府県への事務権限の移譲よりも、都道府県から市町村への権限移譲を目玉としている。市町村のうち、市で暮らす日本人は、既に9割を超えている。市が、これだけ増加し行政体制が整備されたなら、市へ事務権限を移譲しないわけにいかない。

横のつながりで新しい可能性を

自治体財政が逼迫した状況が続いている。歳出抑制ないし歳出削減的な財政運用が長期にわたり、なされている。国の言葉を借りると「選択と集中」の運用。あれもこれも望める時代ではなくなり、住民の満足度が高められなくな

務付けている仕事を、少なくとも体制が整っている市へ移そう。町村を含めると難しいので、大筋としては町村を除き、市へ事務権限を移そう。こういう提案となっている。

第1次勧告を実現するためには、関係法64本の見直しが必要となる。一括法として国会へ提出する必要がある。法整備が整えば都道府県から市

企画立案は議会主導で

このところ議会基本条例、自治基本条例が制定され始めている。これらの議会基本条例をみると、いずれも二元代表制を強調している。二元代表制とは代表機関が2つ存在するため、「取扱注

我が国は明治以来 執行権優位の自治

へ権限が移譲される。事務権限の移譲は、明らかに合併の成果といえよう。権限移譲後は、事務の担い手である市の意向を条例として反映させるため、条例案を議会へ提出することとなる。

市議会の役割は今以上に増すこととなる。議会のあり方、議員の振る舞いにも変革が求められることとなる。議員の振る舞いの変化は、首長との接し方にも影響を及ぼす。おそらく首長は、議会

が今以上に強化され、議会が独自に動き始めることを好まないだろう。寝た子を起こすな、と内心で思っている。明治以来、我が国の地方自治は執行権が優位する、首長中心の制度となっていた。中央集権的な行政体制である機関委任事務制度下では、議会が目覚めては困るためだ。

物事の最も重要なことが決まるのは企画立案時。企画立案を経て成案として提出された議案を審議しても、全てを拒否しない限り、成案を組み替えることは不可能となる。執行機関が用意した議案を審議し、少々の質問をして議案を通す。誰でも出来る。楽な仕事をして報酬を得ている。住民から信頼を得られない。例えば予算編成。編成権は首長にあるが、編成にあたっての考え方や方針について、なぜ議会がまとめて首長に伝えたいのか。議会自らも考えるべきであろう。

意」の制度。首長を選んだ住民の意思と、議会の多数派を選んだ住民の意思との間に、ズレが起こり得るためだ。相当程度、強い対立も起こる可能性を含有する制度だからこそ、両者は緊張関係を保ちつつ協力し合い、自治体の意思決定を行う。緊張関係が

求められることこそが、二元代表制の意義であろう。ところで二元代表制といっても、実際は客観的に見た場合、圧倒的に執行機関が議会に対し優位している。執行機関の優位性が最も表れているのは、政策形成能力だ。通常、首長は執行機関、議

会は議決機関もしくは議事機関と呼ばれている。この2つの区分の中で抜け落ちていた点が「誰が議案を企画立案するか」。残念ながら多数の議員は、議会で審議すべき事案は、自らが企画立案しなくていいと思いついていた。ほとんどの議会で確定すべ

命を懸けて禁を破り、新しい日本を創造した。会場にお集まりの皆さんが協働を唱えるのであれば、脱藩者らが秘めていたくらいの気概がほしい。そのくらいの気概があれば、日本の閉塞社会を打破する可能性がある。その先頭にこそ、市議会議員に立ってもらいたいというのが、私の願いだ。

った。住民に納得してもらった時代となった。最近、「協働」という新たな運用基準が急速に、市政において台頭している。しかし協働を強調するのなら、協働によって大きな体験をなし得

た事実、ほとんどない点に留意すべきであろう。ネットワーク型あるいはパートナーシップ型の有効性は、十分に試されていないためだ。協働は、人や集団を横につなげる試み。実は、横でつな

がるのが前提となっているのは議会だ。議会は、発言権と議決権が完全に対等である議員の合議体。だから議会こそが協働の実践場所となる。辞書を引くと「横」という漢字を用いた熟語は、全て悪い意味であり、悪いイメージを示している。横行、横暴、横着、横車、横恋慕、横死。「横」は奨励されていない。

しかし「横」を日本全体で実験した時代があった。明治維新の時代だ。幕藩体制が縦の秩序で、藩から簡単には出て行くことが出来なかった時代。志ある脱藩者らが命を懸け、新しい日本を創造しようとした。

幕府は「横議横行の禁」を出し、脱藩者らを取り締まるうとしたが、それでも彼らは

人や集団を横につなげるのが協働

その先頭にこそ、市議会議員に立ってもらいたいというのが、私の願いだ。

市区議会議員の所属党派別人員調

単位：人 (%)

党派	平成20年12月	平成19年12月
公明党	2,321(10.6)	2,328(10.5)
日本共産党	2,029(9.3)	2,046(9.2)
自由民主党	1,742(8.0)	1,755(7.9)
民主党	958(4.4)	946(4.3)
社会民主党	360(1.6)	370(1.7)
国民新党	3(0.0)	3(0.0)
新党大地	2(0.0)	2(0.0)
諸派	210(1.0)	210(0.9)
無所属	14,216(65.1)	14,505(65.4)
計	21,841(100.0)	22,165(100.0)
欠員	289	228
定数合計	22,130	22,393

※構成比(%)は、小数点以下第2位を四捨五入

総務省は3月27日、「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(20年12月31日現在)を公表した。

20年末 市区議「無所属」が65% 議員の所属党派―総務省調

調べによると、全国806市区の議会議員の定数合計は、前年より263人減の2万2130人。町村議会議員の定数合計は、前年より505人減の1万3501人となる。欠員を除く全市区議員2万1841人の所属党派別をみると、最も多いのは無所属(政党その他の政治団体に所属しない者)の1万4216人で、全市区議員の65.1%を占める。次いで公明党2321人(全市区議員数の10.6%)、日本共産党2029人(同9.3%)、自由民主党1742人(同8.0%)、民主党958人(同4.4%)、社会民主党360人(同1.6%)、国民新党3人(同0.0%)、新党大地2人(同0.0%)、諸派210人(同0.9%)、無所属14,216人(同65.1%)、計21,841人(同100.0%)、欠員289人、定数合計22,130人となる。

日本弁護士連合会

多重債務シンポジウム

「多重債務者の生活再建を実現する」

日本弁護士連合会では「多重債務者の生活再建を実現する」と題し、5月12日(火)下記日程でシンポジウムを開催します。シンポジウムでは、地方自治体の職員・相談員の方など多重債務者の救済に係る方、あるいは多重債務者の救済に関心のある方を対象に、多重債務者の救済及び自治体の内外における連携の実践例について、現場からの報告を行います。また、セーフティネット貸付の現状及び地方自治体で構築が求められるセーフティネット貸付について紹介を行います。多くの方のご参加をお待ちしています。

- ◎基調報告
- ◎第1部 より多くの多重債務者の発見・救済のために
 - 自治体の多重債務者発見のための広報及び連携活動について
 - 自治体における連携事例の報告
- ◎第2部 多重債務者のセーフティネットの確立のために
 - 自治体におけるセーフティネット貸付の取り組み(事例報告)
 - セーフティネット貸付構築のための提言

- ◆日時：平成21年5月12日(火) 12:30~17:00(開場12:00)
- ◆場所：弁護士会館2階講堂 クレオBC (日弁連ホームページ記載の一部弁護士会にてテレビ中継実施) (東京都千代田区霞が関1-1-3)
- ◆参加費：無料
- ◆問合せ：日本弁護士連合会人権部人権第二課 TEL03(3580)9508 FAX03(3580)2896 詳細は日弁連ホームページに (http://www.nichibenren.or.jp/ja/event/090512.html)

の順となる(上表参照)。全国の女性市区議員の合計は2761人で、前年より28人増え、全市区議員に占める割合は12.6%となる。

川崎順次・本会監事(小松市)



提出を目指してきた。法案骨子が完成し、法案の細部を詰めるため、2日の合同会議では自治体関係者からヒアリングを実施。川崎監事は、ゴミ処分にも多大な負担を強いられている地元自治体の窮状を訴えた。

20年度活動を総括 病院協が役員会で



あいさつする田中弘光・病院協会会長(松江市)

全国自治体病院経営都市議会協議会(会長 田中弘光・松江市議会議長)は4月3日、正副会長・監事・相談役会議を東京・全国都市会館で開き、平成20年度の要望運動結果を総括した。20年度の要望項目は▽自治体病院の経営基盤強化▽勤務医不足の解消―など。同協議会では諸問題の解決を図るため、20年5月開催の定期総会以降、政府・与党関係者らに面談するなど、要望運動を

積極的に繰り返し広げてきた。成果が実り、自治体病院の経営基盤強化に向け、21年度地方交付税の措置総額が、20年度の2930億円から700億円上積みされた。また、勤務医不足の解消に向け、21年度医学部入学定員は、過去最大の8486人とされた。このほか会議では、第5回地域医療政策セミナーを10月28日に開催することを内定した。セミナーは東京・都市センターホテルで開催の予定。

自治体関係者から



加藤紘一・自民特別委員長

自民漂着物特別委

海浜ゴミで意見聴取

自民党本部で4月2日、漂流・漂着物対策特別委員会(委員長 加藤紘一・衆議院議員)などの主催による合同会議が開かれ、本会から川崎順次・監事(小松市議会議長)が出席し、意見を述べた。特別委は平成18年の発足以来、海岸へ大量に漂着するゴミ問題に関心を寄せ、議