

地方議会の現状と改革の方向—地方議会改革の真贋を見抜く

片山 善博

(早稲田大学大学院政治学研究科教授)

地方議会改革は緊急に取り組まれるべき重要課題である。そう考える理由の一つは、このままでは地方議会の存続が危ぶまれる現象が見られるようになったことである。

議員のなり手不足は深刻で、先の統一地方選挙の結果を見ても立候補者が議員定数ぎりぎり、あるいは定数に満たなかったことで無投票に終わった自治体は少なくない。無投票だと有権者が立候補者を選別する機会が失われる。立候補者全員が当選するのだから、議員の「品質管理」は何もなされず、議会の劣化は避けられそうにない。

また、かねて指摘されているように、地方議会が本来果たすべき役割を果たしていないことも、議会改革に取り組まなければならない理由として当然あげられる。地方議会は自治体の重要事項の決定、首長を中心とする執行部の監視など、自治体運営にとって欠くことのできない大切な機能を担っている。ところが、後述するように地方議会の多くはこうした機能を十分に果たしていない。

本来の機能を果たさないから住民から頼られもしないし、信頼もされない。そんな地方議会は無用の長物で、そこに貴重な税金を費やすのは無駄でしかない。いっそのこと地方議会は廃止したらいいとの辛辣な意見もある。廃止しても誰も困らないという考えかもしれないが、ことはそんなに単純ではない。

古来、権力は腐敗するという。自治体の首長も権力であり、ほっておくと腐敗する。ここでいう腐敗とは必ずしも専制や独裁、ある

いは汚職などに限定されるわけではない。予算の無駄遣い、非効率や不公正な行政、職員が無気力、組織の停滞など、広く住民や納税者から見ても好ましくない状態を意味する。

首長以下の自治体組織がこうした腐敗を免れるには、少し離れた位置からチェックしたり、刺激を与えたりする係が必要で、それが地方議会である。地方議会は首長をはじめとする自治体の権力が独善に陥ったり、暴走したりしないように歯止めをかけ、不正や不公正の芽を摘み、説明責任を果たさせる役として欠くべからざる存在、いわば必需品である。

だとすれば、なり手不足のまま地方議会が立ち枯れていくのを座視したり、あるいは地方議会の現状に問題があるからといってこれを廃止したりするのは決して賢明な態度ではない。必需品である地方議会を持続可能にするために必要な手を打ち、地方議会が本来の役割を十全に果たすことができるように制度や運用に改善を加える。それらを通じて地方議会に対する住民の信頼回復を期待する。これが今求められる地方議会改革のありようだと思う。

1. 議員のなり手不足問題への対応に違和感

これまで地方議会関係者もただ手を拱いて見ていたわけではない。議員のなり手不足問題では、無投票を回避すべく議員定数を削減した自治体は少なくない。ただ、これで当面の無投票を避けることができたとしても、これで問題は収束しない。その後も引き続き立

候補者が減れば、それに応じて議員定数も削減するやり方の行きつく先は議員定数の極小化でしかない。いずれは議会の体をなさなくなる。

また、立候補を促すためには議員の処遇改善、すなわち議員報酬の引き上げが必要だとの主張もなされている。たしかに、例えば小規模町村の議会の議員報酬の水準は低く、それだけでは家族の生活費を満たすには不十分だろう。

こうした自治体では議員報酬をある程度引き上げることが現実的かもしれない。ただ、それにも自ずと限度があるだろう。もし議員報酬だけで十分生活できる金額まで引き上げるとすると、それは該当の地域の他の住民の所得と比較して相対的にはかなり高い水準であるはずだ。わずか年4回の定例会に出席するのを基本とする議員の働き方に照らし合わせた場合、毎月その高い水準の報酬を支払うことについて住民の支持が得られるかどうか、甚だ疑問である。

似たような趣旨で、議員の年金を充実させることで、なり手が増えると説く人たちもいる。地方議員の多くは国民年金に加入しているが、国民年金では老後の生活が不安なので、自治体の常勤職員が加入している厚生年金に加入させてはどうかというのである。

議員の年金を多少充実させることだけで、果たしてどれほどの人が立候補を決意するだろうかとの消極的な見方のほかに、この考えには別の観点から強い批判がある。国民年金では議員の老後が不安だというのが、国民年金しか頼るところがない多くの人たちを尻目に、まるで「我さえよければ」と言わんばかりに議員だけがそこから抜け出そうとする姿勢は、政治家としてとても見苦しい。

しかも、先に触れたように、年4回の定例会に出席するのを基本とする働き方の議員が、常勤ないし常勤に近い職員しか加入することができない厚生年金に強引に加わろうとする姿勢はいかにも傲慢に映る。もし、現状の議員の働き方でも厚生年金に加入できるのであれば、官民を問わず世の中の非正規職に就いている人たちのほとんどが加入できることとしなければ、著しくバランスを欠

くことになる。

議員のなり手不足対策は、ここにあげたようなその場しのぎや姑息な方法ではなく、正面から地方議会のあり方を見直すところから始めなければならない。

2. なり手不足解消には定例会開催方式への切り替えを

現在全国のほとんどすべての地方議会は年に4回の定例会方式を採用している。年度の早い方から6月定例会、9月定例会、12月定例会及び年が明けて2月定例会である。1回の定例会の会期は自治体によって差があり、長い場合で1か月ほど、短い場合では10日ほどである。会期中は平日の午前10時から夕方5時まで会議を開くのを通例とする。

さて、こうした地方議会運営を前提として、例えば町村議会の議員として議会活動に参加することができる人はどんな人だろうか。もちろん議員専業の人なら参加は可能だが、先にもふれたとおり町村議会議員の報酬の水準は低い。どうしても他に所得のある人が想定される。

今の世の中で他に所得がある人といえば、企業その他の組織に務めるサラリーマンが大半を占めるが、この人たちが議員に就くことは、制度的にはともかく現実には至難の業だ。年に4回、1回につき10日ほどとはいえ、平日の朝から夕方までずっと会社を留守にすることは一般に容認される状況にはないからだ。こうした事情は個人商店などの自営業の場合でも同じで、1週間を通して店を閉めるわけにはいかない。

こう考えると、とりわけ町村においてはそもそも議員の潜在的なり手が乏しいということがわかる。ただ、議員のなり手不足は最近とみに取り沙汰されるようになったものの、一昔前まではあまり問題にされなかった。それはなぜか。

振り返ってみると、かつての町村議会では議員の中の少なからぬ割合を占めていたのは専業農家だった。当時の農村には専業農家は大勢いた。実は先ほどの年4回の定例会を基本とする議会は、専業農家にとってはまことに好都合な運営方式だった。

田植えを終えて6月定例会、田の草取りなどが一段落して9月定例会、稲刈りなどの収穫作業を終えて12月定例会、田舎の旧正月の諸行事を済ませて2月定例会である。いずれも農事暦では農閑期に開催されている。専業農家の経営者であれば、農閑期に議会に結めることは必ずしも困難なことではない。しかも専業農家としてそれなりの所得があれば、議員報酬は低くても生活に支障はない。町村議会議員の報酬水準が低い理由にはこんな背景があったはずだ。

翻って今日、農村の事情は様変わりした。農家のほとんどは兼業農家であって、専業農家は数えるほどしかいない。また、兼業農家といっても農業の方は副業にすぎず、実態はサラリーマンに分類するのがふさわしい。そのサラリーマンは先に述べたとおり議員に就くことが現実には難しい。

こうした事情の変化を踏まえると、町村で議員のなり手を確保するには議会の運営方式を改めるしかない。専業農家に対応していたこれまでの定例会方式から、住民の多くを占めるサラリーマンが議員に就き得る別の議会運営方式に改めるのである。

地方自治法上、その道筋は既に敷かれている。それぞれの議会の選択により、現行の定例会方式に替えて、通年制・定例日方式による議会運営を採用することを可能とする規定が設けられているのである。定例日とは毎月ないし隔週、あるいは毎週の決められた曜日に議会を開く方式をいう。その決められた曜日を例えば金曜日の夕方6時からとすれば、議員に就き得る人の数は飛躍的に増えるはずだ。サラリーマンはもとより、子育て中の主婦でも少なくとも現行の定例会方式よりは出席しやすいのではないか。

3. ピント外れの地方議会改革

次に、地方議会が本来の役割を果たし、それによって住民から信頼される存在になるにはどんな改革が必要だろうか。この点について、多くの地方議会が様々な改革を試みている。例えば、地方議会の意義や機能をあらためて整理し、かつ、そのことを広く住民にも知ってもらおうとの考えのもとに、いくつも

の議会が制定したのが議会基本条例である。マスコミなども、議会基本条例の制定が議会改革の大きな一歩だと認識を示していた。

ただ、議会基本条例を制定した議会が大きく変わった、住民の信頼につながったという報告や報道は、ごく一部の例外を除いてほとんどない。他の多くはただ条例を制定しただけに終わっている。条例を制定することが目的になってしまい、条例を制定したことで議会改革を成し遂げたと勘違いしている議会も少なくない。

これを筆者はアクセサリー型議会基本条例と呼んでいる。条例を制定して議会改革に取り組んでいるつもりかもしれないが、それだけでは単なるアクセサリーに過ぎず、それを身に着けているからといって、立派な議会になったわけではない。

また、住民に議会のことをよく知ってもらうということで、いくつもの地方議会が議会報告会を開くようになった。定例会が閉会した後、議員が数人ずつ地域に出向き、定例会で議決した議案の内容を説明し、意見交換をするのである。これも「住民に開かれた議会」の取り組みだとマスコミなどから持ち上げられていた。

しかし、せっかく開いた議会報告会も、ある程度の人数が参加したのは最初の1、2回で、そのうちほとんど誰も来なくなり、あるいは特定の人しか参加しなくなり、やがて開くのをやめた議会が少なくない。住民が関心を示さないのである。

その事情は、住民の立場に立って考えればよく理解できる。既に終了した議会で決まったことを聞くために、わざわざ報告会に足を運ぶだけの時間的余裕を持つ人は決して多くない。内容をまとめたものを「議会だより」、あるいはホームページで読めるようにしてもらった方が便宜である。議会報告会は開かないより開いた方がいいとは思いつても、議会改革としては別のやり方の方が数段効果的だと思う。

数段効果的なやり方とは、議会が決めた後で住民に報告するのではなく、決める前に住民から意見を聴くのである。人は、既に決め

られたことについて意見を求められても熱心になれない。何か言ったところで、決められた内容が変わることはないからだ。

しかし、これから決めることについては、積極的に意見を言う人は多い。地方議会には公聴会の制度があって、議案を審議する際にはそれらを開いて住民の意見を聴く仕組みが整えられている。この仕組みなどを活用して、議案の審議過程で住民の意見を聴いたらいい。住民から有益な意見が出てきて、場合によっては、提出されている議案の内容をよりふさわしいものに修正するきっかけになるかもしれない。

4. 住民の意見を聴きたくない議会

ところが、わが国のほとんどの地方議会は公聴会を開かない。議案の審議過程で住民の意見を聴くことを厭うのである。住民の意見を聴くのが面倒臭いからなのかというと、必ずしもそうとは思えない。先にふれたように、議案を議決した後は議会報告会に足を運んで住民に説明し、意見を求めることには積極的だからである。公聴会よりよほど面倒臭い議会報告会を厭わないのだから、公聴会を開かないのは面倒臭さ以外の別の理由があるはずである。

実はその理由にこそ、議会改革のポイントが含まれている。議会の意思を左右する多数会派の議員は、議決する前に住民の意見を聴きたくないのだと思う。議会が始まる前に、執行部から提案される議案はすべて可決することを申し合わせているからである。執行部との間で既に「できている」のである。

そんな事情がある中では、もし議決前に住民から意見を聴いて、議案の問題点を指摘され、優れた代替案を示されても、もはやどうすることもできない。本当はいい意見が出てくれば、議案を修正すればいいのだが、「与党」意識の強い彼らにはそんな気はない。執行部に律儀といえるが、裏を返せば住民本位の視点を失っている。

一方、執行部もせっかく「与党」が議案を無傷で通してくれる手筈が整っているのに、それを動揺させるような意見が住民から出てきては混乱する。議員に余計な知恵をつけか

ねない公聴会など避けてほしいと願っている。かくして公聴会はよほどのことがない限り開かれない。

開会前に既に議案を無傷で可決することが事実上決まっている議会は、その会期中何をやるのか。まともに審議すれば、それこそ議案の問題点や他の優れた代替案が出てくるかもしれないから、審議は形式的でおざなりに済ますにこしたことはない。そのおざなりの典型が、質問する議員と答弁する執行部の間では互いに原稿を読み合う「学芸会」である。学芸会では、議案を厳しく審査するという議会の本来の役割は果たせない。

役割を果たしていないのはそれだけではない。議会は執行部をチェックし、監視しなければならないのだが、それにあまり本気を出すと、執行部のボロが出て、首長が窮地に立たされることにもなる。それでは、首長と「与党」との居心地のいい馴れ合い関係にヒビが入りかねない。そうした事態を回避するには、執行部のチェックも形だけにして、本質に迫らないのがよい。こんな事情のもとでは、行政監視という議会の重要な役割も果たされることはない。

ここまで述べてきたことでわかるとおり、地方議会が本来の役割を果たしていないという問題に対し、議会報告会は何の処方箋にもならない。先に議会報告会を開かないより開いた方がいいとは言ったものの、それが本来開かれるべき公聴会の代替物として構想されているのだとしたら、むしろ議会報告会は本来の議会改革を妨げることにもなりかねない。

全国各地で地方議会の現状を改革する試みがなされているが、ここで取り上げたように、一見地方議会改革に取り組んでいるように見えても、実はその内容はピントがずれていたり、むしろ必要な改革を遠ざけたりする効果を放つものも少なくない。地方議会改革の真贋を見抜く力が求められよう。