

「自治体チャンネル」(三菱総研) 2003年7月号掲載

- 地方議会問題 -

株式会社三菱総合研究所  
E-ガバメント研究センター  
コミュニティネットワーク研究チーム  
研究員 橋本 岳

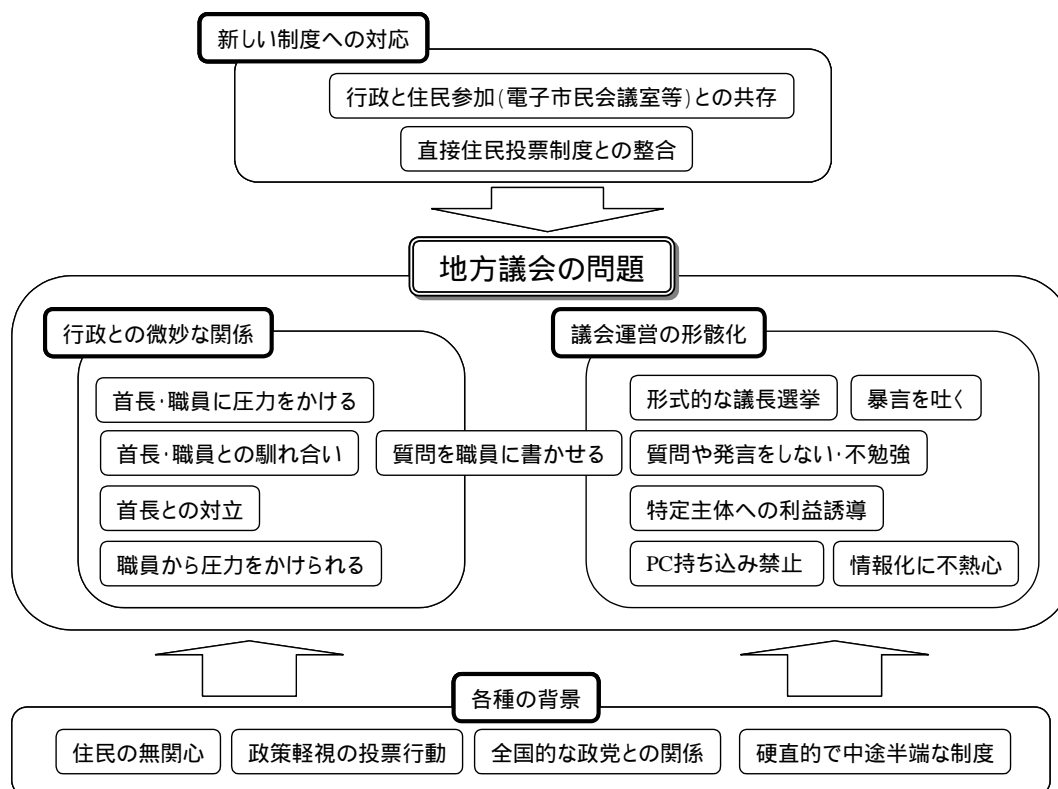
地方議会問題とは？

私は入社以来、主に地方自治体や官公庁の調査研究や計画策定支援等の業務を担当してきたが、その中で、特に自治体の方とお話する際に、「議会」や「議員」が、あたかもブラックボックスのように、あるいは触れてはいけないアンタッチャブルなものとして意識されていることに、ひとりの市民として違和感を感じる機会がしばしばあった。例えば、「この資料は議会にまだ出していないので、市民には公開できません（あれ、市民よりも議会が優先なの？）」とか、「カタカナ言葉が多いと、議会で文句を言われるので用語集をつけてもらえませんか？（用語集はつけますが、議会で文句を言われるから、なの？）」といった言葉を聞くたびに、「おや？」と思わされるのである。いったい、地方自治において地方議会や地方議員はどのような役割を果たしているのか。こんな、腫れ物に触るような扱いで、議会は本当に機能していると言えるのだろうか？

業務の中でそのような疑問を時折感じていたが、たまたま機会があり、昨年6月より、「行政経営フォーラム」(注)において「地方議会・議員改革」に関するセッションを3回にわたり行い、また関心あるメンバーによるメーリングリストを運営してきた。そこでは、議員の方も含む率直なディスカッションにより、地方議会を巡るさまざまな問題点が噴出し、啞然とするような現状を多々垣間見ることができた。

ここでは、これらのディスカッションの中から浮かび上がってきた、現在の地方議会に見られる問題点を列挙し、地方議会の現状改善に向け、まずは今後の議論に向けての論点整理と問題提起を行いたい。

なお、この項では、論旨を強調するために、あえて問題点のみをあげることとした。よって各項目にあてはまらない議会もあると思われる。思い当たる場合は改善の方向を探り、思い当たらない場合は以て他山の石とされたい。



図：地方議会の問題

### 議会運営の形骸化

「議会」と呼ぶからには「議論をする会議」であるべきである。住民を代表して首長に質問し、その自治体の政策のあるべき姿を討論することが議員の重要な役割の一つである。ところが現実的には、質問や発言を任期中一切しない議員が存在する。また、したとしても、単に新聞記事をかざして「お伺いしたい」「お尋ねしたい」というものもあり、不勉強な質問も見られるようである。なお一層問題だと思われることが、質問書を自治体職員に書いてもらう議員が存在するということである。これでは何のために議員がいるのかわからないし、行政にとっても無駄な仕事が増えるだけである。また、非公開の委員会の場などでは、聞くに耐えない言葉遣いや特定主体への利益誘導ととり得る発言もまかり通っている現状もある。

また、選挙が終わって初登庁の一年生議員がいきなり驚くのが、議長の選出である。ある議会では、にらみ合いのため議長の立候補や推薦を夜までかかって待つこともあったらしい。それにつきあわされる職員の方のご苦労が偲ばれる。また別の議会では、会派間の話しあいにより、議長が任期によらず円満に交代されるとの由。議長職は名誉でもあり、また議長報酬を得ることができるため、いろいろと思惑もあるのであろうが、何か本質的なことが見失われていないだろうか。

グレートサスケ議員の岩手県議会への当選により、「覆面は議会の品位を汚す」という議論が起こったことは記憶に新しい。同様に、帽子も問題視されるようである。まず、議会の品位とは何かを考え直す必要があると思うが、それ以前に、同様の趣旨により、議員が議場にノート PC や本を持ち込むことが禁止されることがあることは、あまり知られていないの

ではないだろうか。いまや民間企業等では当たり前のこととなっているが、意欲的に議論をするために、本や PC を持ち込もうとすることが、「品位を汚す」とはいかなることなのか、理解に苦しむ。

これらのことは、市民をはじめとする第三者の目があれば、あまり起こり得ない、下らない問題のようにも思える。しかし平日昼間に開催される議会に傍聴に行くには、普通の市民には困難が伴う。そこで、情報公開、とくに議事録等文書によるものに加え、インターネットや CATV を利用したリアルタイムでの議会や委員会の中継が望まれる。しかし、国会では既の実施されているものの、地方議会では議員の反対が多くなかなか実現していないのが現状である。また、議員個人での広報活動に対し、他の議員、場合によっては自治体の幹部職員からから撃肘されるということもあるようである。

### 行政との微妙な関係

地方自治体および地方議会は、憲法に基づいて設置されているが、実際に詳細なありかたを規定しているのは地方自治法である。議院内閣制をとる国とは異なり、アメリカの大統領制に近い形での自治体運営が規程されている。首長に対し、ある種の緊張関係を持ちつつ、是々非々の議論を行うことが地方議会に求められる役目と言えるが、実態は国の政党にあわせて議会会派が存在し、党議拘束がかかるため、そのような状況になっていないことが大勢である。完全に首長と結びついた与党が議会の多数派を占め、さしたる討論なく首長提出案件を通してチェック機能不全になってしまっている議会もあるようである。また、長野県や徳島県で見られるとおり、首長と議会と党が別々になると、議会解散や首長不信任の嵐となり自治体運営に支障をきたす。これは、議員個人々の問題というよりは、現実にそぐわない地方議会制度自体の問題といえる。

その中で、例えば議員個人には何の権限もないにもかかわらず、議員が役所を訪れて個々の施策に対し高圧的なもの言いや圧力をかけたり、逆に首長や幹部職員が議員や後援会幹部の自宅を訪れて、次の選挙を応援しないようなことをほのめかしたり、自治体と議員個人の間でも微妙な関係が繰り広げられることもあるようである。ひどい場合には女性議員に対する幹部職員のセクハラという問題も聞かれた。また、議員が職員に質問を書かせることも、この行政と議員との微妙な関係の一端ともいえる。

行政経営フォーラムのディスカッションでは、「まるで株主総会みたい」という話も出たが、総会屋まがいの一部議員と、議会が荒れることを極度に恐れる完全主義の自治体側の風土が相俟って、議会の持つ本来的な機能が働かない状態が存在するようである。

### 新しい制度への対応

一方で、行政が議会を通さず、直接住民と共同して政策を立案したり、意志決定するようなことも行われるようになってきている。例えば、藤沢市などで実施されているインターネットを利用した電子市民会議室などは、まさに行政と住民と、あるいは市民同士が直接議論をすることにより、よりよい政策形成に役立てることを目指したものである。他にも、予算策定過程を公開したり、NPO 等との協働で一部予算策定を行うような取り組みもみられる。これまでも、総合計画等の計画策定時に住民を委員に加えたり、アンケートの結果をもとにして住民の意思を政策形成に役立てる試みはあったが、近年、より実質的な方向に深化を遂

げてきた。

また、原発の設置や合併等、地域の将来に深く関わる問題について、住民投票により地域の意志を問い、意志決定する例もここ数年あちこちで見られている。

このような、もともと地方議会の機能と考えられていたことが議会抜きで行われるようになってきている。このような状況で、議会には何ができるのか、何をしなければならないのか、改めて存在意義を問われる状況と言えるだろう。フォーラムでのディスカッションでは、「住民投票では Yes か No しか決定できないので、その前段階でさまざまな議論をし論点を明確にすることが議会の役目ではないか」といった意見も聞かれた。

## 各種の背景

ここまで、地方議会の問題点を縷々述べてきたが、これらにはそれなりの背景があることも指摘されている。まず第一に挙げられるのが、「住民の無関心」である。そもそも、自分たちの代表として地域の政策を議論している議員の選挙の投票率が、50%にも満たないことが普通になっているのは、まさに無関心という表現があてはまる。その結果、組織を背景とした候補が当選し、現状維持の圧力につながり、結局悪循環である。

また、選挙において、議員が訴える政策以外の側面を重視して投票が行われることが多いことも、それを助長している。ある議員は「　　さんは選挙に強いから、苦労している××さんに投票した」と支援者に言われガッカリした、と述べていたが、例えばそのような何気ない投票行動が、やる気のある議員の活動の妨げになることを、住民は自覚しなければならないだろう。

また、先に述べたとおり、そもそも大統領制の地方議会において、党議拘束をかける政党の存在は相容れないものがある。しかし現実的には国会議員から地方議員までが政党組織に組み入れられている。この点については、首長と政党との関係や、最近議論されているマニフェスト等も勘案して、現実的な解を見いだす努力が、政党や議員に求められるだろう。

最後に、本来的には、地方自治法に定める地方議会の規程、および各自治体におけるその実施内容自体が、現実にはそぐわない状況になっていることも見逃せない背景である。チェック機能に特化するのであれば、もっと議員定数を少なくしてスタッフの充実を図るべきであろうし、住民意見の反映を主目的にするならば、定数を増やし、立候補のハードルを下げ、報酬も下げ、休日や平日夜間に議会を開催する等、とるべき施策はさまざまに考えられる。海外においても、地方自治制度はさまざまな形式が存在しており、どれがベストという問題ではない。そもそも、数百万人の人口規模を持つ都道府県から、数百人規模の村まで、議会制度が一つの方式で統一されていることが、全く硬直的と言わざるを得ない。選択肢を増やし、どの選択肢を選ぶべきかは各自治体で考えるなど、地方自治制度自体の改革も視野に入れる必要があるであろう。

## 改革のポイント

以上、多岐にわたる問題点を縷々述べてきたが、最後に、このような状態を少しでも改善するためのポイントを三つあげたい。

## 議会改革の最初のポイント

- ・情報化、IT化が改革の第一歩
- ・制度の柔軟な解釈による改善の実施
- ・首長、住民、第三者とも積極的に協力

図：議会改革の最初のポイント

### 1) 情報化、IT化が改革の第一歩

まず、現状はどうなっているのか、情報を外部に公開する努力が必要である。その中で、インターネットをはじめとするITは、大きな威力を発揮するであろう。

### 2) 制度の柔軟な解釈による改善の実施

地方自治制度自体を変更するのは、国会の問題になるが、その解釈は各自治体で独自にできる。曇りのない目で見直せば、意外と各自治体の裁量はある筈である。

### 3) 首長、住民、第三者とも積極的に協力

改革を自分の力で行うことは、誰にとっても非常に難しい。首長や住民といった関係者、あるいは組織変革を専門とするコンサルタント等に協力を仰ぎながら、どうしてゆけばよいか考える努力が求められる。

この項を執筆中に、東京都の千代田区議会で、議員バッチの着用義務を外したり、議員を「先生」と呼ぶことを止める等の改革が行われたというニュースを聞いた。他自治体においても、ぜひこれに追随する動きが起こることを期待したい。

#### (注)行政経営フォーラム

行政機関やNPO等が顧客志向かつ成果志向の経営手法を開発・実践することを支援する非営利団体。公務員をはじめ、議員、首長、ジャーナリスト、コンサルタント、研究者等300名余の会員が在籍。詳細は<http://www.pm-forum.org/> を参照のこと。