

〈論文〉

「市民に開かれた議会」になるために

— 自治体議会・議員の代表性と存在意義 —

小林 美智子

目次

- はじめに 一研究の背景・目的
- 第Ⅰ章 市民から見た議会
- 第Ⅱ章 地域社会と議員の代表性
- 第Ⅲ章 主権者を第三者とみなす公職選挙法の問題点
- 第Ⅳ章 議会運営に関する諸課題
- 第Ⅴ章 議会改革の視点
- おわりに 一市民に開かれた議会になるために

はじめに 一研究の背景・目的

日本国憲法は、第8章で「地方自治」を明記し、第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」としている。また、第93条で「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」とある。議事機関とは、英訳で「deliberative organs」、つまり討議機関である。さらに同条2項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と明記している。

これらの憲法条文から、我が国の地方自治体における政治は、独任制である首長と、議員同士の討議に基づく合議制の議会の二元代表制を基礎に置くことを率直に理解したい。にも拘わらず、日本の地方自治制度は、戦後長らく、実質的には中央政府の下部機関として位置付けられてきた。その地方自治のあり方が大きく変わったのが、2000年の改正地方自治法である。1995年に地方分権推進法が、1999年に地方分権一括法が成立、それに伴い2000年に改正地方自治法が施行されたことにより、国と地方の関係が大きく見直されることとなった。機関委任事務制度が廃止され、国と地方の関係が、法制度上は「上下」から「対等」の関係になったのである。この国と地方の関係の変更に伴い、自治体議会の役割も大きく転換を迫られることになった。

地方分権改革の背景は、中央集権型の行政システムの制度疲労によるものが大きく、従って改革は自治体の現場からというより、国主導の改革ではあったことは否めない。しかし、1889年に公布された市制町村制において、市町村の長を国の指揮監督下に置き、戸籍など国の事務を執行させる方式として制

度化されて以降、戦後一貫して続いてきた機関委任事務の廃止は画期的なことであることに変わりはない。大森彌氏は、この機関委任事務の廃止を「明治以来の行政統制の基本を改革することになり、歴史的事件と呼ばれるのにふさわしい」と表している¹⁾。

機関委任の方式のもとでは、法律を所管する国は、住民や議会の意向とは関係なく、公選の首長（知事、市町村長）に対し、国の方針に基づき自治体の事務を画一的に行うよう細かい通達によって命ずることができた。この機関委任事務により、本来、地域住民の代表であるべき首長は、住民に対して責任をとる前に、制度上は所管省庁に対して責任をとればよかった。この仕組みは、もう一つの代表機関である議会の関与と住民への責任を排除している点で、まぎれもなく「官治」の仕組みであった。この「官治」の仕組みの廃止によって、自治体議会は初めて住民の代表機関としての本来の機能を発揮できる、制度上の扱いを受けることになったといえる。

2000年の分権改革以降、自治体議会の存在意義は高まっているはずである。今まで、どちらかといえば執行部（首長）優位のもと、追従機関と揶揄されるように、脇役的な存在に近かった自治体議会と議員は、本来の機能を十分に果たすため、制度と運用のあり方を見つめ直し、改革に乗り出さなければならぬはずである。だが、分権改革から10年余りが経ち、自治体への権限移譲が進み、首長の権限が拡大している中、議会の権能も拡大しているのだが、自治体議会の現場を見れば、議員の思考、行動スタイルは、分権改革以前の慣行から抜け出せないのが現状ではないだろうか。

これまでも、制度論として議会の重要性が説かれてきたが、現場に即し、実態・問題点とその解決策を一体的かつ具体的に解明しているものは、あまり見られなかったのではないかと。

その背景には、「地方自治」を「地方行政」と同一視する考えが強かったこと、法制度上も運用上も、「地方行政」を担う執行機関の優越する体制が続いてきたこと、そしてこれらと関係して、議会自らもその枠内で議会の役割を限定し、運営にも創意と工夫を欠く面があったからではないだろうか。当事者の議員も、総じて、憲法が想定しているような地方自治運営の主役というよりも、上に述べた「官治」を前

提に、主役の首長に対し脇役としての議会に甘んじてきたのが実態ではなかっただろうか。そのために、「首長の追従機関」「首長の諮問機関」と揶揄されてきたのである。

しかし、分権時代の到来とともに、自己改革に乗り出す自治体議会がようやく登場しはじめた。地域住民も、自分たちの代表機関である議会の活動に関心を寄せはじめ、働きかけを強めなければならない時代を迎えている。

議会を変える有力な戦略として、議会基本条例の制定がある。議会基本条例を簡潔に定義づければ、議会が市民の代表機関としての機能を果たす上で欠かさない要件に関し、組織や運用のあり方、市民との関係、首長との関係について、基本的なルールを定めるものである。神原勝氏によれば、議会基本条例とは『自治体の政府制度である二元代表民主制を首長と対等に担う議会が、主権者市民の負託に応じて優れたまちをつくるために、議会運営の理念、理念を具現化する制度、その制度を作動させる原則などを定めた条例で、当該自治体レベルの議会運営に関する最高規範として位置付けた条例』²⁾と定義されている。

先述した分権改革により、自治体の責任、とりわけ機関委任事務の廃止による自治体事務の性格変更にとまなう議会の責任は、事実、従前とは比較にならないほど重くなった。しかし一方で、21世紀に入り、国家財政はバブル経済崩壊にとまなう財政再建過程に入り、その一環として、地方交付税の大幅削減など、国から自治体への移転財源の縮小を主たる要因として、自治体は行政資源の縮減を迫られるようになった。自治体への行財政改革の要請は議会にも及び、議員定数や報酬の削減などに多くの議会が取り組んできた。だが、経費削減にのみ主眼をおいた、いわゆるリストラ的発想による改革だけで、果たして分権時代にふさわしい議会改革が実現できるのか。そうした取り組みに終始すればするほど、議会の機能は衰弱の一途をたどるのではないだろうか。

真の議会改革とは、定数や報酬など議会資源が縮小することと、分権によって議会責任が増大することのギャップを埋めて、存在感のある代表機構として拠って立つ基盤を再構築することにあるのではないのか。事実、そのような危機意識を持ち、また自治体議会をめぐる大きな環境変化を直視するところから、議会改革の動きが始まっている。そのさきがけが北海道栗山町議会であった。

同議会は、分権改革の動きを契機に、積極的に自己改革に取り組み、その成果を踏まえ、2006年に全国で初めて議会基本条例としてまとめた。栗山町議会に続き、制定に向けて検討している議会も急速に増えている。全国市議会議長会の「市議会の活動に

関する実態調査結果」によれば、2011年12月末時点で、全国809市のうち、約2割にあたる160市で議会基本条例を制定している。

議会改革のキーワードは、「市民に開かれた議会」である。市政の一翼を担う代表機関としての議会の存在意義を考えたとき、「市民の代表機関として、多様な市民の意見を吸い上げて、公開の場で議論、集約、調整し、意思決定をする」ということが役割の根幹である。これは、独任制の首長とは異なる、合議制の議会にしかできないことなのである。その役割を実現するための議会基本条例としての必須3条件は、①議会報告会、②請願・陳情者の意見陳述、③議員間の自由討議の条例における義務化、明文化だと言われている。

議会報告会は、議会が機関として市民に対し、説明責任を果たす役割がある。また、機関として市民と向き合い、意見交換を行うことにより、民意をくみ取る仕組みにもなるのである。民意をすべて反映することはできないが、議決機関である議会が、機関として議決事項について説明することや、市民の意見を聴く場を設けることは、重要である。行政への市民参加に加え、市民が議会を通じて政策決定過程に関与する新たな機会となり得る。

請願・陳情という制度も、市民参加のツールと位置づけることで、その意義を見出すことができる²⁾。確かに実態は、形式化した運営が一般的だが、市民の権利として条例に明文化することで、運営上の工夫は開けてくる。事実、後述するように、少数ではあるが、その試みは始まっている^(表V-1)。

そしてもう一つ、議員間討議を通じて、論点や争点を明確にすることは合議制である議会の根幹である。議会は意見をぶつけ合い、結論を導き出すところである。議決行為の前に、決定に至る過程のもつ実質的意義を重視することで議員・議会の存在意義は明確になる。

議論は議会の醍醐味である。これらの項目が議会基本条例に入っているかどうか、それが単につくること自体が目的なのか、本気で改革に取り組むのかのメルクマールになる。

先述の全国市議会議長会の調査結果によると、議会基本条例に基づく議会報告会を開催した市が97市で全体の12.0%、議員間討議を規定している市が155市で、全体の19.2%という状況であった。議員間討議については条例に規定している市がほとんどだが、議会報告会については、約8%が規定をしていない。これらの数字から、議会基本条例を策定すること自体が目的化している自治体議会も少なからず存在することがうかがえる。

私自身、茨木市議会に7年半身を置く市議会議員であるが、議会、議員がいかなる根拠で代表性と存

在意義を持っているのか、依然として解答を出し得ないでいる。私自身だけではなく、周囲の同僚議員を見てもそうではないかと推察できる。そこで、分権改革の流れを確認しながら、私自身、もう一度初心を思い起こし、市議会議員に立候補をした経緯から選挙を経て議員になるまでの過程での自分自身の経験を踏まえ、その実態と問題点を洗い出し、市民の代表機関としての議会―「市民に開かれた議会」になることを阻む要因がどこにあるのかを検証し、その解決の道筋を探ってみることにする。

そこで本稿では、まず第Ⅰ章で、自分自身が保育所の保護者会活動を通じて経験した行政や議会の対応について紹介し、市民に閉ざされている政治・行政に風穴を開けるため、市議会議員に立候補した経緯について論じる。この経験が、本稿のモチーフの出発点となっている。

第Ⅱ章では、議員の出身基盤と地域社会のズレについて、大阪府下の類似都市との比較や政党所属、無所属など議員の選出基盤について検証し、議会の構成について考察する。

第Ⅲ章では、公職選挙法の歴史について概観し、主権者を第三者とみなす選挙法の規制の現状や、その問題点について論じてみる。

第Ⅳ章では、自治体議会の会議運営についての諸課題について考察し、二代表制の一翼を担うべき機関としての改善策について検討することとする。

最後に、第Ⅴ章ではこれまで述べた「市民に開かれた議会」を阻む要因を改善するための有力なツールである議会基本条例について、先進事例から市民の信頼を取り戻す方策について検討する。

第Ⅰ章 市民から見た議会

第1節 市民活動に道を閉ざす行政と議会

私自身は「無所属・市民派」の市議会議員として、後援会組織などを持たずに活動をしている。なぜ議員になったのか…。子どもが通う保育所の保護者会会長を2年、市内公立保育所保護者会連絡会（以下公保連）会長を1年経験したことが大きなきっかけとなった。一保育所の保護者会会長として、保護者会活動の「現状を知り」「何が課題かを考え」「それを変える」というプロセスを経験した。そして、保護者会の連合組織である公保連会長を経験することで、「行政の対応」「議会とは何なのか」「市民団体のあり方」などを考えさせられた。

公保連では、毎年各保育所保護者会からの要望や意見をまとめ、市や市議会に提出している。しかし、これも慣例化・儀式化しており、内容は毎年変わり映えしないものであった。この要望書を踏まえ、市の保育担当課と懇談を行うのだが、「保育料を値上げ

しないでください」「民営化はしないでください」など、一方的にお願いするだけの場に過ぎず、担当課の回答はそっけないものだった。その場に居合わせながら、もっと建設的な議論ができないのだろうか…と強く感じざるを得なかった。子育ての当事者である保護者の要望に対し、行政の窓口は閉ざされているのが現実であった。

行政の窓口が閉ざされているのであれば、要望の対象は議会へと向く。しかし、議会はもっと摩訶不思議な世界であった。まず、「議会」に対して懇談を申し込もうと思っても、その手掛りが無い。公保連役員の中で知っている議員がいれば、そのツテを使って議員個人に懇談を申し込む。それとて、「公保連は革新政党系の特定の団体だから」と門前払いされることがしばしばあった。私自身、保守系、革新系のいずれの党員でもないのに、なぜ話すら聞こうとしないのだろうか、と憤りにも似た疑問を持った。

市役所であれば担当課があり、窓口はわかりやすい。しかし、議会には組織としての窓口はなく、話をしたい場合は、議員一人ひとりに対して申し込みをする必要があった。議員は市民の代表というけれど、市民の声をどのように拾い上げているのだろうか。市民の声を、その議員が議会で問題として取り上げるかどうかはわからない。いったい議会という場合は、どのようなシステムで市政の問題について議論をしているのだろうか、等々の疑問が湧き上がってきた。加えて、その当時、保育問題について意見を言ってくるのは「革新政党系の団体」という先入観を持って受け取られていることにも疑問を持った。

保育制度の歴史を紐解けば、住民運動として勝ち取ってきたものは多くあり、その経過の中で特定政党との関係があったのは事実であろう。しかし、保育行政は現在では児童福祉法に明確に位置付けられ、市町村は保育所整備計画やその運用基準などをすでに持っており、保育行政は自治体の政策として定着している。保護者会や、その連合組織である公保連は、そのことを前提に、子どもを預ける保護者が集まり、運営をしているのが現状である。にもかかわらず、長年にわたり、いったん色付けされた印象はなかなか拭えないようである。また、議会の会議録を見ても、議会質問で保育のことを取り上げているのは、革新系の特定政党の議員だけである。保護者会活動を通じて、行政も議会も、市民の要望を伝えるルートが実質閉ざされている現状を知り、愕然とした。

第2節 なぜ、市議会議員を決意したか

私が公保連会長として活動していた当時の社会状況を説明しておく。2001年7月、成立したばかりの小泉内閣は、閣議で「待機児童ゼロ作戦―最小コストで最良・最大のサービスを―」を決定した。待機

児童を解消するためには、保育所の新增設や、定員増を図る必要がある。政府は、保育所を設置しやすくし、市町村が待機児童の解消等の課題に柔軟に対応できるようにと、2000年3月30日に、規制緩和策として、保育所設置に係る主体制限の撤廃、定員規模要件の引下げ、資産要件の緩和を行った。また、公立保育所の運営の委託先に係る制限についても、同様に撤廃している。

保育所の設置主体については、従前、原則として市町村・社会福祉法人に限られていたが、設置主体制限の撤廃を受け、各地方自治体において保育所設置に係る取扱いが変更され、2001年4月までに株式会社、NPO等、市町村・社会福祉法人以外の主体による保育所は全国に広がっていった。この規制緩和により、公立保育所の民営化や運営委託などが行われるようになり、2001年4月にベネッセが、民間企業では全国で初めて三鷹市の公立保育所を運営受託し、全国的な話題となった。また、公立保育所の民営化に関し、当該保育所に在園中の児童の保護者が原告となり、民営化の取り消しを求める裁判が、大阪府の高石市や大東市などで起こっている状況でもあった。保護者は、民営化によって保育の質の低下への不安を持っていた。また在籍中に運営者が変わることに伴う保育の継続性の是非について疑問を持っていたのである。

当時、茨木市では具体的な政策はまだ打ち出されていなかったが、このような社会状況の中、いずれ民営化が実施されるのではないかと、という危機感が保護者の中にはあった。実際、役所内では民営化の検討は始まっており、どのような検討がなされているのか知るために、検討会議の資料を情報公開請求したのだが、行政情報を入手しても、黒塗りされた部分がほとんどで、検討の内容についてはまったくといってよいほどわからなかった。

行政は、当事者である保護者（市民）に対し、意見表明の機会だけでなく、情報すら公開しようとしなかった。そこで、議員ならばどのような状況か教えてくれるかもしれない、という期待を持ってアポイントを取ろうとしても、「民営化反対」という立場で見られてしまい、聞く耳すらもない議員も多数いた。革新系政党の議員には面会をすることができたが、状況を教えてくれるというよりも、「民営化をしたら大変なことになる」「行政が保育責任を放棄する民営化は反対すべき」という主張を一方的に伝えられるだけであった。

私たちは、初めから民営化反対という立場ではなく、民営化により、保育サービスにどのような変化が起きるのか（起きないのか）、自治体の責任所在はどうなるのか等々、民営化のメリット、デメリットなどを知り、その上で民営化の是非について判断し

たいと考えていた。また、他の自治体で始まっている民営化の状況を見ていると、その流れを止めるというのは難しい、とも感じていた。であるならば、民営化という政策判断をするにあたって、保育所を利用している当事者の声を聴き、子どもたちの環境の変化などに配慮した上で、進めてほしいという思いを持っていた。しかし、私たちのこうした思いは、行政にも議員にもなかなか理解をしてもらえなかった。

保育をめぐる規制緩和が大きく脚光を浴びていたこのころは、2000年の「地方分権一括法」の施行により、自治体に「地方政府」としての自立が求められるようになった時と重なっていた。当時、自治体は地域のことは地域で決めるという「自己決定・自己責任」のもとで、地域実情にあった独自の政策をつくる必要性が増大し、自立した自治体運営の根拠となるルールとして、基本条例（まちづくり基本条例）づくりに取り組む自治体が出始めた時期でもあった。そのさきがけが北海道ニセコ町のまちづくり基本条例であった。自治体の基本構想や基本的な計画を定める場合には、市民参加を原則とする方針を条例や指針で定める自治体も出始め、パブリックコメント制度なども取り入れられるようになっていた。茨木市においても、環境基本計画や都市マスタープランなど、まちづくりの分野での計画策定における市民参加が進んできつつある状況であった。しかし、茨木市の行政全体で市民参加が原則という状況には、まだ至ってはいなかった。特に、福祉分野においては市民参加はなかなか進んでおらず、市民団体は、行政からみれば、イコール要望団体という捉え方をされているのが実態であった。

確かに、これまでの市民運動のスタイルは、計画策定段階からの参加というより、保育行政の充実を要求する側面が強かったことは否めない。保育所の増設、延長保育の拡大など保育制度の改善を「行政に要求を突きつけ、運動をして勝ち取ってきた」と、保護者のOBからは聞かされてきた。しかし、私たちの世代は、いわゆる対決型の運動に疑問を抱いていた。子どもたちを取り巻く環境を良くしたいという思いは、行政も保護者も同じではないか。ならば、行政と対話を重ねていきながら共に創り上げていくことができるのではないかと、との想いを持っている保護者も少なくなかった。そのためにも、市民運動のスタイルも要求やお願いをするだけでなく、具体的な提案をしていく必要がある、との考えから、行政との懇談会の形式や、行政に提出する要望書のスタイルを変える試みも模索してきた。

しかし、その一方で、市民運動の限界も感じていた。当事者である保護者たちは、我が子が保育所に在籍中は、保育行政に関心を持っていたが、卒業後は関心が薄れてしまう傾向がある。また、仕事を持ちな

がらの活動には時間的な限界もあり、市民運動の継続性の難しさも実感せざるを得なかった。

このような市民運動での経験を通じ、保育政策について、特に民営化という問題が目前に迫っている状況の中、行政と当事者市民が対立する構図ではなく、対話という形で政策形成過程を、より開かれた場で共有する仕組みが作れないか。その一助になりたいという想いを強く持つようになり、後援会組織も支持基盤も持たず立候補をした。これが、私が議員となることを決意した理由であった。

行政、議会の双方とも、主権者であるはずの市民に対して閉ざしていること、そのことを問題だと感じていない現実を何とかこじ開け、打開したいという思いにかられていたことが、議員に立候補しようとした出発点であり、「市民に開かれた議会」という私のモチーフはこうした経験が下敷きになっているといえる。

第Ⅱ章 地域社会と議員の代表性

第1節 議員の出身基盤と地域社会のズレ

私が市議会議員に立候補するきっかけは、確かに「保育」というシングルイシューであった。しかし、私を議員へと後押しする市民の意識には、私が感じたのと同じような、主権者である市民をおごなりにしても当然とみなす議会や、行政への不信や不満があったことは確かである。であるならば、私のような背景を持つ議員は、主観的にも客観的にも、必ずしも少数ではないはずである。しかし、選挙を経て市議会を構成する議員全体の数からすれば、私のような問題意識や経歴を持つ議員は明らかに少数である。市民の地域政治への不満や期待と、選出された議員の社会基盤や思考、行動は必ずしも一致しているわけではない。その間には明らかにズレがある。

ちなみに、茨木市と大阪府下での類似団体の議会構成を比較してみると、次表のようになった。

少し古い調査になるが、1982年に関西大学経済・政治研究所が大阪府下13の市議会を対象に行った調査がある³⁾。その調査では、サンプルとなった216人

のうち、政党所属議員が77.3%、無所属議員が22.7%であった。女性議員の割合に関しては6.0%だった。

立候補にあたっての支持基盤についても調査がされており、政党所属議員の状況を見ると、自民党議員には、地域・地元・支持団体の推薦を受けての立候補が最も多い(29.0%)。また、社会党、公明党、共産党議員には政党推薦が最も多く、民社党議員には労組の推薦を受けての立候補が多い。一方、現在の議員の支持基盤を見ると、政党名は変わったが、基本的には同様の状況であり、30年前の調査と比較しても、現状はさほど変わっていない。

1980年代から2000年代にかけての30年間で、地方分権は進み、自治体を持つ権限はより大きくなった。そして、社会を取り巻く状況、また地域社会の人口構成も大きく変わり、生活実態も多様化している。しかし、自治体議会の構成や議員の支持基盤については、30年を経てもなお、大きく変化していないのが実状である。投票率も同様である。

これらのデータからわかることは、50%を切る低い投票率の中での選挙では、一定の固定票を獲得した上で立候補しないと、当選することが難しいということである。当選の確率を高めるには、地元や地域の推薦を取り付ける、あるいは労組の推薦を取り付けることで、それらの支持基盤から得られる票を固めるための活動が重要となり、議員はその固定票を維持するために、日頃の政治活動もそこにむけて集中させがちになる。逆に言えば、広く自治体全体の課題に対する関心は薄くても議員になり得るということであり、本来議員として担うべき政策的課題の議論はもっぱら首長依存、行政依存になる。そのことが一般市民にもわかっており、議会に対する一般市民の無関心ないしは不信の原因にもなっているのではないだろうか。

第2節 議員はボランティアか専門的職業人か

自治体議会を含めた地域政治や行政全般への不信・不満を解消し、自治体議会が市民の代表機関としての意義を確保するには、地域社会を構成する多様な団体、集団や階層を代表する議員がバランスよく選

		茨木市		八尾市		寝屋川市	
市	男性人口	133,621	48.6	131,121	48.3	116,132	48.8
	女性人口	141,201	51.4	140,339	51.7	122,072	51.2
	合計	274,822		271,460		238,204	
議会	議員定数	32		28		28	
	政党所属	21	65.6	15	53.6	19	67.9
	無所属	11	34.4	13	46.4	9	32.1
	平均年齢	51.2		53.8		50.9	
	女性議員数	8	25.0	6	21.4	6	21.4
	投票率	45.23		47.62		49.38	

(人口は2000年の国勢調査時のもの。議会関係の数値は、各議会の直近の選挙当選時のもの。)

出される必要が確かにある。しかし、上に示したように、実際はそうバランスよく選出されていないのが現実である。そこで、こうした現実を打開するために、もっと女性議員や若い世代、あるいはサラリーマンや公務員が議員に選出されやすいように選挙制度を改正したり、休職や復職制度を設けるべきだといった主張がある。

第29次地方制度調査会の答申（2009年6月16日）には、「議会の議員に求められる役割等」という項で、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備として、概略次の3項目の検討が必要であるとしている⁴¹。

①勤労者が議員として活動することを容易にするため、休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入すること。

②女性の議員が男性の議員に比べて割合が低く、偏りが見られることから、議会の運営上の工夫を含め、女性の議員をさらに増やすための方策を、諸外国の取組などを参考に検討すべきこと。

③公職への立候補制度の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する自治体以外の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策の必要性。

議員に立候補をする際、民間に勤めている場合でも、職を辞して立候補をするのがほとんどである。それは、仕事を続けながら政治活動、選挙活動を行うことが困難なことが大きな理由だと考えられる。そして、このことが、女性や若い世代、さらに多様な職業を持った市民が、議員に立候補することを阻害している要因の一つにもなっている。しかし、一方で、職を辞すことで、プロとしての議員への覚悟を意思表示するというところではないか、という意見も当然出てくる。とすれば、この問題は、自治体議員という職を一つの専門職とみるか、アマチュアの活動とみなすかの問いと関わってきそうである。

たしかに、4年という任期があること、選挙というリスクの多い洗礼をくぐらなければならないことを考えれば、復職制度や兼職については、検討すべきだと思う。しかし、これらの指摘は、答申を受け、地方自治法の抜本改正を検討している総務省の地方行財政検討会議において引き続き継承され、議論されているが、改正には至っていないのが現状である。それだけこの問題は、簡単には答えの出にくい課題をはらんでいるように思う。

自治体議員は専門職かそれともアマチュアで十分かの議論は、実は議員報酬の問題とも深く関わっているように思う。

戦前、自治体議員はほぼ無報酬の名誉職という扱いであったが、戦後、報酬の支払いを受ける権利を保障されることになった。報酬とは、一般にその役務の対価として支払われるものであり、生活給とし

て支払われる「給与」とは区別される。また、報酬は、勤務日数に応じて支払われるのが原則であるから、通常は日割り支給である。ただし、地方自治法が「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」と定めているだけであるため、議員報酬を日額、月額、年額のいずれにするかの明文規定がない。

議員報酬については月給制を認めており、すべての自治体が条例で月給制をとっていたが、福島県矢祭町議会が2008年に議員報酬を日当制にして、支給総額を約3分の1にまで削減し、全国的に話題を呼んだ。しかし、そもそも議員は名誉職か専門職か、常勤か非常勤か、報酬は生活給の意味を含む給与なのか否なのか。昨今は国会をはじめさまざまなところで論じられているが、議員の職務・職責はいまだ明確ではない。自治体議会からも、議員の位置づけの明確化を求める意見書が多く出されている。わが茨木市議会でも①地方議会議員の職責または職務を地方自治法に定めること。②議員活動の実態に対応するため、職務遂行の対価に係る名称を単なる役務の提供に対する対価としての「議員報酬」から、実態である広範な議員の諸活動に見合う地方議員歳費に改めること。以上2点を主旨とした意見書を2009年9月議会において決議している。

大森彌氏は「本業・本務は別にあり、議員活動は住民としての責務の一つと考え、実費弁償程度で、いわばボランティア活動の「コミュニティ・ジョブ」と考えてよいかもしれない。そうすれば、誰でも気楽に立候補できるし、議員定数を縛る必要もないし、住民とのコミュニケーションももっと円滑になるという考え方も成り立つ⁴²」と述べている。しかし、私はボランティア活動で、自治体の意思決定をできるだろうかという疑問を持つ。

議員の仕事は、本会議等に出席し、議案の審議などを行うことにとどまらず、当該地方自治体の事務に関する調査研究や、住民代表として住民意思を把握するなどの活動に加え、近年は、市町村合併にともなう活動区域の広域化や地方分権の進展にあわせて審議事項が広範多岐にわたるなど、その職務は常勤化、専門化する状況にあり、ボランティア活動だけでは務まらないのが現実である。

また、議会に期待されている利害調整機能、政策形成機能及び監視機能を十分に発揮するためには、議会改革や政策立案などの議員活動をこれまで以上に積極的に展開することも必要である。住民の代表として政治に関わる自治体議会議員の職責・職務を法律で定め、議員活動を保障することの検討の余地はある。

他方、分権の発想を生かして、自治体議会での独自の取り組みがあってもおかしくない。事実、会津

若松市議会では、議会が自ら議員活動の公務性から議員活動日数を算出し、独自の議員報酬と定数を導き出すなど、市民に説明できる議員報酬や定数の根拠づくりに挑戦しており、高く評価したい。

いずれにしろ、自治体議会の代表性をより確かなものにするために、広く多様な市民が立候補しやすい状況をつくり出すことは重要なことである。しかし、それを議員の専門的職業の問題とどのようにバランスさせるか、という課題は、そう簡単ではない、ということを確認したうえで、先に進めたい。

第3節 議員平等の原則と民主政治

議会の代表性を考えるうえで、もう一つの問題が残っているように思う。それは、当選した議員間の得票数の問題と関わっている。合議制の組織である自治体議会は、地域社会の部分的な利益代表者の集まりであり、議会は利害調整の取引の場であるとするならば、議論や決定の過程において、それぞれの議員の持つ発言権や決定権に、獲得票数に応じて格差を設けるべきではないか、という意見も出てくる可能性がある。しかし実際は、議員は当選しても、その得票数や当選回数などによって権限に差がつくことはない。

全国町村議会議長会が発行している「議員必携」という本がある。自治体議員が議会活動を行う上で問題となる事例を集め、細かく整理している本で、その「議員必携」には、「議員平等の原則」として「議会の構成員である議員は、法令上完全に平等であり、対等である。議員の性別、年齢、信条、社会的地位、議員としての経験年数その他の条件は、議会内においてはすべて関係なく、発言権、表決権、選挙権等、議員に認められている権限はすべて平等なものとして取り扱われる」⁷⁾と記されている。つまり、一千票獲得して議員になろうが、一万票獲得して議員になろうが、議会における発言権や決定権は同等なのである。だが、議員がそれぞれ一部の地域や特定の団体などの利益代表者であり、議会はその利害調整の場だとすれば、一千人の利益を代表する者と、一万人の利益を代表する者の発言権や決定権が同等であっては、正しい利害調整は行えないという異論が出れば、どのように応えるべきなのだろうか。

「議員必携」は、なぜ、議員は得票数や経験や社会的地位に関わらず、すべて平等・対等であるとしているのだろうか。その理由を考えれば、議員が議会で繰り広げる議論が、それぞれが代表する一部の利害の調整なのではなく、複数の議員が持つ多様な考え方や方策を示し合いながら、地域内にあるさまざまな部分的利益を追求しつつも、それが結果的に全体の利益にどのように関わって来るのかを慎重に判断し、部分的利益と全体的利益のバランスを取るに

は、どのような手法が考えられるかを模索し、導き出す作業がされなければならないからではないのか。

そうだとするならば、議員平等の原則は、民主政治とは何かを考えるうえで、相当に深い意味をもつ原則に思える。

確かに議会政治は、「多数決の原則」つまり多数の者が正しいとするところに一応の真理が存在することを前提としている。しかし、多数決の原則を形式的に捉えれば、暴力的な決定装置の側面もある。多数決の暴走を抑制しながら、議会において民主的な意思決定を図るためには、一人の議員がたとえ一千人の利益を代表していようと、一万人の利益を代表していようと、それは議会においては「合議」を構成する一人の議員として、対等であり平等であることを前提としておく必要がある。得票数の結果にかかわらず、議員が平等であり対等であるからこそ、「多数決の原則」は成立するのではないだろうか。

民主的な合議とは、参加する人の意見の重みを対等に扱う事から成り立つのである。そして、その合議で行われるべきは、背景にもつ支持者の数によって発言力や意見の強弱が影響される人たちによる利害調整ではなく、多様な背景を持つ複数の議員がさまざまな理念や理想や主義主張を出し合い、そこで民主的に「討議」を重ねることによって、部分的な利益をいかに全体の利益として捉え、より多くの民意に答え得るか、そのためにはどのような仕組みを創ればよいのか、という社会全体のビジョンを創る役割を果たす道筋が開けてくる。

「討議」は、議会が議会であるための命綱のようなものであり、議会ならびに議員の代表性は、この「討議」を通して、より確かなものになるはずである。しかし、現実の議会では、討議が著しく軽視されている。その背景には、固定化された支持基盤にだけ関心を向けておけば、専門的職業人かアマチュアかの問題以前に、議員への道が開けるという現実が横たわっている。しかし同時に、議会の討議が重視されない要因の背景には、選挙制度も大きく関連しているのではないかと思われる。

第三章 主権者を第三者とみなす公職選挙法の問題点

自治体の首長や議員など、公職にある者の選出方法は、「公職選挙法」に規定されている。公選制の意義は、選挙で選ばれた人を公職である首長、議員とみなすこと（擬制）にある⁶⁾。選挙を通じて民意の審判を受け、代表者であるとみなされ、首長と議会はそれぞれ独立した政治機関として、自治体の意思を公式に決定できる権限を持つ。

わが国の選挙は、国会議員であろうと自治体議員

であろうと「公職選挙法」に基づき実施されているが、さまざまな活動制限があることから、「べからず法」とも言われている。日本の公職選挙法は、世界に例のない「規制だらけの選挙法」であり、有権者・市民の政治参加を制限している。

たとえば、主要国首脳会議（G8）の国々を比較しても、「戸別訪問の規制、事前運動の禁止、インターネットの利用、演説会、文書頒布・掲示、在住外国人自治体参政権」、これらの点すべてを禁止ないし規制をしているのは、日本だけである。しかも、その規制は詳細にわたるものであり、候補者とともに選挙運動に携わる者が「してはいけない活動なのか、してよい活動なのか」について困惑し、そのような規制がなぜ必要なのか、理解に苦しむ事例も多数ある⁷⁾。

このような規制が、日本では選挙運動に「関わる人」と「関わらない人」、選挙に「関心のある人」と「ない人」との仕切りをつくり出しているのではないかと思う。両者の溝は深く、「関わらない人」「関心のない人」の数が圧倒的に多いのではないかと思われる。

ここで、わが国の公職選挙法にどのような問題があるのかを、私自身の経験も踏まえ、整理しておく。

第1節 公職選挙法の歴史

現在の公職選挙法の原型は、1925年に改正された衆議院議員選挙法だと言われている。以下に、日本の公職選挙法の歴史に詳しい柚 正夫氏の著書⁸⁾をもとに、その経緯を整理してみる。

1889年、日本での選挙制度に関する初めての法律として施行された衆議院議員選挙法は、満25歳以上の男性で、直接国税15円以上を納めている者に選挙権を付与する制限選挙法だった。次表のように、納税条件の引き下げを行う改正を数回行った後、1925年に納税条件が撤廃され、満25歳以上の男性全員に選挙権が付与する普通選挙法となったのである。

1889年	衆議院議員選挙法施行。 満25歳以上の男性で直接国税15円以上を納めている者に選挙権付与（制限選挙）
1900年	衆議院議員選挙法改正。納税条件が10円以上に引下げ
1919年	衆議院議員選挙法改正。納税条件が3円以上に引下げ
1925年	衆議院議員選挙法改正。納税条件撤廃。満25歳以上の男性全員（総人口の20.12%）に選挙権付与（狭義の普通選挙）

参考：柚 正夫『日本選挙制度史』（九州大学出版会 1986年）

1925年普通選挙法の導入に伴い、選挙運動の手段として選挙人を居宅に訪問することが禁止された。こ

の選挙人の訪問禁止の立法例は、西欧民主制国には、それ以前も、以後も、他に事例を見出すことができない。また、国内法においても、新旧両憲法体制を通じて、選挙法規を除いては、他人を訪問することを犯罪とする立法例は存在しない⁹⁾。

戸別訪問禁止規定は、我が国特有の選挙運動の制限システムの中軸となったものである。戸別訪問禁止の理由を要約すると、①候補者の品位を傷つける、②選挙人の投票を情実によって左右する、③選挙の公正が失われるおそれがある、④買収等の実質犯の契機になる、の四点だと言われている¹⁰⁾。

しかし、これら四つの理由は、どれをとっても戸別訪問禁止の理由になり得るであろうか。人が居宅を訪問し、会話をすることは、人が原始の時代から行っている意思伝達手段の一つである。意思伝達手段は社会関係を構成する柱をなすものといってよい。したがってこれを禁止することは、社会関係をゆがめることにつながるのではないだろうか。実際、最初の普通選挙（1928年）での選挙違反は10,401件であるが、84%が買収である。ついで多いのが「第三者の選挙運動禁止違反」、そして「戸別違反」「通信・演説妨害」「文書図画の命令違反」と続く¹¹⁾。戸別訪問を禁止しても、買収行為はなくなっておらず、戸別訪問を買収行為と結びつけるのには、無理があるのではなかろうか。

いずれにしても、1925年普通選挙法により、戸別訪問が禁止され、その徹底のために個々面接と電話の利用とが禁止された。また、選挙事務所や選挙運動従事者の数の制限、文書図画、選挙運動の費用についての制限も行われている。注目すべきは、一般の有権者を「第三者」と呼び、候補者以外の選挙活動を禁止したことである。

選挙は、候補者だけの活動に限定され、さらに制限選挙時代には人数制限がなく、候補者一人あたり300～400人いた運動員数も、候補者一人あたり50人に制限された。このときに「選挙活動」という概念が生まれ、今日の公職選挙法の骨格ができたのである。

公費負担制度の論議は、今でも尾を引いているが、お金がない人でも立候補できるように補助する制度というよりは、公費負担をする範囲内に選挙活動を制限し、管理徹底しようという意図が強いと言われている。このようにして、戸別訪問の禁止を軸として候補者と有権者の直接の接触を断ち切り、他方残された言論文書活動に各種の制約を加え、選挙運動を政府の統制下におく取締体制が、1925年法により整備されたのである。

1925年の衆議院議員選挙法の改正により、納税要件の撤廃、25歳以上の男子一般に選挙権が与えられた。しかし、選挙法は憲法付属法典として、憲法体制

の特質を当然に帯びるものである。その当時の憲法体制の根幹は天皇制であり、その統制の対象である政治のスタイルは行政権優位の官僚政治であった¹²⁾。1925年改正の選挙法は、普通選挙法といえども、この法的環境に基礎づけられてつくられたものであった。「選挙の自由と公正」という立法理念ではあったが、天皇制の下、「選挙の自由」は極めて狭く解釈され、行政に毒された「公正」はむしろ拡大して適用され、運動規制を厳しくしたり、罰則強化を正当化するのに役立てられたのである。

1925年法は、従前の、欧米流の代表選出の手続法から選挙の取締り法的色彩を濃厚にし¹³⁾、治安警察の対象となったのである。

その後、第二次世界大戦を経て、1945年に衆議院議員選挙法が改正され、男女普通選挙制度が確立し、選挙運動の規制の一部が撤廃されたが、戸別訪問と事前運動の禁止は継続されたままであった。さらに、1950年に、衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法の各条文、地方自治法における選挙に関する条文を統合する形で、公職選挙法が制定された。軍国主義の反省を経て、戦後、憲法は国民主権の議会制民主主義の体制へ変革された。その体制は、自由選挙を要請し、市民的自由を基本的人権として保障している。しかし、選挙に関する法律は、明治憲法下の1925年法の特質を温存し、継承したまま今日の公職選挙法にいたっている。

第2節 公職選挙法による選挙運動規制の現状

我が国の公職選挙法による選挙運動等の規制は、広汎多岐にわたっている。しかし、いうまでもなく、選挙は、主権者である国民、住民がその代表を選ぶ手続きであり、これが公正に行われてはじめて、民主主義と地方自治の健全な発展を期することができる。そして、そのためには、候補者や政党の主張、情報等に接する貴重な機会を国民、住民に提供する選挙運動が自由かつ活発に行わなければならないのだが、さまざまな規制が、それを阻んでいる。そこで、公職選挙法の規制の現状を概観するとともに、その問題点について考えてみたいと思う。

(1) 選挙運動と政治活動についての規制

候補者や政党等の行う「選挙運動」と「政治活動」についての定めは、広範多岐にわたり、かつ詳細である。選挙運動とは「特定の選挙につき、特定の候補者の当選を図ることを目的にして行う直接、間接の行為」をいい、政治活動とは、「政治上の目的をもって行われるいっさいの活動から、選挙運動にわたる行為を除いたもの」をいう。

つまり、公職選挙法では、「政治上の目的をもって行われる活動」であっても、選挙運動にわたるものは、

すべて選挙運動として取締りの対象となる。選挙運動は、公示・告示の日から投票日の前日までしか許されず、それ以前の選挙運動は事前運動として禁止される。未成年者の選挙運動や、公務員等の地位利用による選挙運動も禁止されている。選挙運動の手段、方法についても、選挙事務所、自動車、演説会、連呼行為が規制されるとともに、戸別訪問、署名活動なども禁止されている。飲食物の提供も原則禁止である。

(2) 文書図画による規制

公職選挙法第142条に「文書図画の頒布」が定められており、特に、文書類については、言論による選挙運動に比べて多くの費用を要し、金のかかる選挙の原因ともなりうることから、厳しく制限されている。選挙運動のための文書図画の頒布は、地方議員の選挙では、「選挙運動用はがき」「選挙公報」以外は禁止されている。選挙公報については、都道府県の議会の議員、市町村の議会の議員または市町村長の選挙においては、条例で定めるところにより選挙公報を発行することができる。従って、自治体によっては選挙公報が発行される場合とされない場合がある。

(3) 言論による規制

候補者以外の者が開催する演説会は禁止されている。また、街頭演説については8時～20時までに限ることができるが、従事する者は候補者一人につき候補者本人及び運転手を除いて15人を超えてはならない。

走行中の自動車の上では、選挙運動をすることはできず、連呼行為のみ許されている。従って、走行中の自動車からの流し演説は禁止されるが、停止している自動車の上では街頭演説を行うことができる。

以上は、公職選挙法に定められた規制の主なものの概要であるが、なぜこのような規制があるのか、首を傾げてしまうものも多い。たとえば、言論による規制について、候補者以外による演説会が禁止されているため、NPOや市民団体が主催する候補者を集めての公開討論会などは、選挙前に行わなければならないのが実状である。しかしこのような討論会こそ、選挙戦がはじまり、市民の関心も高まってきた時期に、各候補者が自分の政策、考えを述べる機会として不可欠である。有権者にとっても、そこに行けばそれぞれの候補者の主張がわかり、投票する際の参考になるはずである。このような規制が、政策論議による選挙を阻んでいる。いずれにしろ、こうした多岐にわたる規制が、議員の選出基盤の固定化を生み出す一つの源泉になっているのではないかと考える。

第3節 公職選挙法の問題点

民主主義の先進国である欧米諸国を見てみると、選挙運動等は、政党や候補者が自らの政策を有権者に伝え、有権者がそれらについて知る手段として、原則自由とされている。たとえば、イギリスでは、選挙運動は戸別訪問、候補者討論会、テレビの討論番組、さらに最近ではインターネットを活用して、自由に行われている。1883年の腐敗防止法により選挙費用が低く抑えられ、候補者個人は事実上、費用のかかるポスター作成やはがきの大量送付はできないことから、選挙戦は、戸別訪問や討論会が中心となっている。

アメリカでは、選挙運動の規制についてはいいない。伝統的な戸別訪問をはじめ、最近では大統領選挙を中心にマスメディアによる候補者討論会や各党のコマーシャル、さらにはインターネットを利用した選挙運動が活発に行われている。

このように欧米諸国と比較しても、日本の選挙運動が際立った特異性を持つことは、専門家の間では常識のようになってきている。しかし、一般の市民はあまり関心がなく、マスコミもその問題の指摘をしない。マスコミの多くの論調は「それが選挙違反かどうか」に絞られ、選挙違反とする根拠や背景を報道することはほとんどない。

アメリカ大統領選挙では、オバマ氏の子どもたちが登場し、楽しそうに選挙に参加している。それをニュースとして報道しながら、日本では、鈴木宗男氏の選挙で、未成年の娘さんが演説をしたかどうかをしきりに問題にした。その場合、「なぜ未成年者が選挙運動に参加してはいけないのか」という論議にはいたらない。私自身の選挙の際も、告示日の前日までは子どもたちとともに街頭で政策ビラを配りながら活動してきたのに、選挙が始まった途端、子どもが締め出されるということに違和感を覚えた。

1989年に国連で採択された「子どもの権利条約」は、日本も1994年に批准しているが、その第12条では、子どもが子ども自身に影響を及ぼすことについて自由に自己の権利を表明する権利を認め、13条では表現の自由も認めている。未成年であるから選挙権はないとしても、選挙活動に参加する自由は認めてもよいのではないだろうか。近年は、投票率の低さや政治に対する無関心さが増している社会状況もあり、「選挙制度」についても教育の一環として学校で教えるべきではないか、という議論もある。であるならばなおさら、子どもを選挙活動から排除するべきではないと考える。未来の政治主体である子どもにとって、選挙活動への関わりは、重要な市民教育の機会である。

また、オバマ選挙の事例を引くが、ボランティアの活動家が一軒一軒訪ねて歩く姿が報道されていた。

日本では、買収などの違反行為を行う機会をつくり、選挙の公正を害するとの理由から、戸別訪問は禁止されている。市民の中にも、選挙のときは政党関係者がうるさいから、戸別訪問は取り締まってくれた方がよい、という反応も多い。結果として、候補者の知り合いか政党関係者以外は選挙活動に関係せず、一般の人は選挙を遠巻きに眺めること以外できないのである。

公職選挙法は、基本的に、戦前旧来の制限と管理を引き継いだものである。1925年法により整備された選挙運動を政府の統制下におく取締体制が、今日なお依然として継承されており、「普通の人を締め出す」選挙活動となっている。この規制型、取締型の法律が大きな問題であると考ええる。

第4節 市民に開かれた選挙となるために

これまで述べてきたように、代表政治の基礎をつくる選挙活動の仕組みが、一般の市民を「第三者」として排除しており、市民は結果として政治を「観戦」する観客席に座るしかないのが現状である。そのことが、政治離れの大きな要因になっており、また政策論議による選挙を阻害していると考ええる。

実際、候補者の公約や政策を選挙期間中に主張できるのは、「選挙公報」くらいである。町村議員の選挙の場合、選挙公報すら発行しなくてもよいことになっている。さらに国政選挙では、政党はマニフェストを配布することができるが、無所属議員は配布することが認められていないため、候補者全員が公約や政策を主張できるとは限らないのが実情である。

これらの制度については、その違憲性について、最高裁で争われたことがあったが、最高裁は、この制約は選挙の公正を図るために必要かつ合理的な範囲内であるとして合憲としている。

確かに、選挙は公正に行われる必要があることからすれば、運動期間は統一し、また資金の多寡により当選結果が変わらないようにするため、選挙自体にお金がかからないようにする工夫は必要であり、一定の制約は当然認められて然りである。

しかし、選挙の公正を強調するがために、肝心の「政策の主張の機会」まで奪ってしまうのはいかがなものだろうか。候補者が政策を主張でき、その主張を聞き分けてこそ、初めて有権者は「この候補者にしよう」と判断できるのではないだろうか。

例えば、ビラ配布については、A4版一枚程度のものに限り、選挙期間中も配布を認めてはどうだろうか。最高裁が、ビラ配布の禁止を合憲と主張した理由の一つとして、「ビラ作成には費用がかかる」というものだったが、この判決が出たのは昭和30年代である。その当時は、確かに多額の費用を要したかもしれないが、現在では、パソコン、プリンターなど

の技術が発達しており、低廉にピラを作ることは可能である。ピラ作成に費用がかかるというのは、もはや理由としては乏しくなっている。

また、選挙カーの使い方も政策論議できる選挙にするため、変更する必要があると考える。現在は、走行中は連呼行為のみと規制されているが、これが「名前ばかり連呼して、選挙カーはうるさい」という理由の一つになっている。規制を廃止し、走行中も公約などを訴えることができるようにすれば、より有効になると考える。

さらに言えば、事前運動を正当化してはどうだろうか。現在、選挙活動と政治活動の線引きは曖昧であり、また政治活動と事前活動も区別がつきにくい。新人候補者は、名前入りのたすきをつけて街頭活動をするのは「事前活動」として禁止されているが、現職の議員は、「議会報告」などと称して、名前入りのたすきをつけて活動をしても咎められることはない。政治活動と事前活動は、本当に区別がつきにくく、であるならば、選挙期間前の3ヶ月間を事前活動期間として認め、立候補を前提とした活動を行う期間に位置づけてはどうだろうか。そして、この期間中は有権者に直接政策を訴えることができる戸別訪問も可能とする。

このようにして、候補者と有権者が直接触れ合う機会を多く作ることで、候補者は「お願い」だけではなく、自らの主張、政策をしっかりと持ち、訴える必要が出てくる。こうした選挙活動に関する「規制緩和」をすることで、「議員」になること自体が一番の目的で、当選後は議会で全く質問をしない、質問原稿を職員に書かせる、といったような議員は淘汰されていくのではないだろうか。一方、有権者にとっても、各候補者の政策を比較検討し、政策で代表者を選ぶ選挙となりうる。

以上の考察から、大組織や固定した支持基盤に頼らずとも、立候補しやすい状況をつくることと、公職選挙法の問題が、深く関わっていることが明らかになってくる。なお、もし、自治体選挙に限って、公職選挙法を見直すとして、広域自治体である都道府県議会選挙と、基礎自治体である市町村議会選挙を、一定区別して考えることもあり得るかと思う。なぜなら、住民にいちばん近い基礎自治体の議会だからこそ、市民を顧客とするのではなく、市民に直接働きかけ、市民に開かれた選挙活動ができる仕組みが作りやすいからである。これもまた、規制緩和の一つのあり方ではないかと考える。

第Ⅳ章 議会運営に関する諸課題

第1節 閉鎖的な議会運営

第Ⅲ章で、公職選挙法の歴史や現状、課題につい

て論じてきた。地方分権時代の今日、国政選挙と自治体選挙を一本の法律で行うことが望ましいかどうか、大いに検討の余地があると思っている。特に、自治体選挙、その中でも市町村の選挙（首長、議会とも）に関しては、戸別訪問などを通じて、立候補者が住民に対して直接話しかけ、政策論議ができるようなルールが必要だと考える。

あわせて、自治体議会の一員として感じることは、議会運営についても改善する余地が大いにあるということである。我が国の自治体議会の運営は、概して、判で押したように画一的で、独自性に欠けた形でなされている。二元代表制の一翼を担う機関として、運営の工夫に努めるべきだと考えるが、自主的に工夫しようとする意欲が総じて薄い。自治体議会の運営面での実態と、その改善・改革方策について考えてみたい。

(1) 議会の会議規則について

地方自治法は、第120条で「普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない」と定めている。規則の内容は各議会に任されているが、制定を義務付けており、議事運営に関する国による必置規制の一つといえる。地方自治法第六章は、自治体議会に関して、合計43の条文をもって規定しているが、地方議会に関する政省令事項は少ない。執行機関との権限問題に関わる事項では、自治体からの問い合わせに対する国の解釈（行政実例）が示されることはあったが、いかなる意味でも自治体の議会自体に対する「上級官庁」は存在しない。国会・都道府県議会・市町村議会の間に上下・主従の関係はないのである¹⁹⁾。

自治体議会は、独自に会議規則を制定し、その運営に創意工夫をこらすことは可能なのである。しかし、日本国憲法で「地方自治」がはっきり明記されている（第8章）にもかかわらず、これまで、独自性のある会議規則をもった議会はほとんどなく、画一的な運営に終始してきている。それにはつぎのような理由がある。

戦後、地方自治法が制定され、それに伴い、当時の内務省が自治体議会の運営指針として、衆議院規則などを参考にして「都道府県議会会議規則準則」を作成し、全国の都道府県総務部長に通知をした。国会・都道府県議会・市町村議会の間に上下・主従の関係はないはずなのに、である。しかも議員集団ではなく、官僚がつくったものである。自治体議会はこれを参考にして会議規則を制定しようとしたが、衆議院規則を参考にしているため、内容が実情に即していないことが多かった。そのため、昭和31年に全国都道府県議会議長会が全面見直しを行い、同年9月に「標準都道府県議会会議規則」を定めたという経緯があ

る。これは市町村議会も念頭に置いていたため、これを参考として全国市議会議長会、全国町村議会議長会も、それぞれ「標準会議規則」を作成し、これが全国に普及したのである。

参考に使われていた衆議院規則では、1955年の国会法の改正によって、1947年の第1回国会以来、制度として存在していた自由討議が廃止されている。さらに、「すべて議員は、議案を発議することができる」とされていた議員の法案提出権にも制限を設けている。衆院は20人以上、参院は10人以上の賛成者を必要とし、議員個人や小会派の立法活動に制限をくわえている。この改正は、いわゆる55年体制の年にあたり、実質的な審議よりも、少しでも早く法案を成立させたい与党の考えから、審議の手続きが変更され、審議をいっそう空洞化させる契機となった。以後、大政党化が進み、立法・議案審議より、政局が国会の中心となっていく。

このような経緯をもった衆議院規則を参考にして「標準会議規則」は、当然のことながら、議案審議の充実を図ることよりも「能率化・効率化」の色合いが濃いものとなっている。しかし、議院内閣制である国会ならば、与党がスムーズに審議を進めたいという思惑が働くのはわからないではないが（問題であることはもちろんなのだが）、二元代表制である自治体議会が、そもそも組織原理が違う国会法を参考にする自体、無理があるのである。

「能率化・効率化」を名目に、全国一律の「標準会議規則」が制定され、今日の議会の原型ができあがった。以来55年間、抜本的な会議規則の改正は進んでいない。議会によっては、過去の規則や先例などを加味し、独自の条文を作成したところもあったが、大多数の議会では官僚作成の「標準会議規則」をほぼそのまま導入した。そこには、標準通りのものをつくっておけば、それに応じた先例もあり解釈も確立しているから、問題の処理には便利だという発想にくわえ、独自の規定だと面倒なことになりかねないという考えもあったのではないかと推察できる。

確かに、同じような規則をもっていれば、なにか問題が起こったときには、議会同士が照会や相談をしやすいだろう。しかし、「標準」を参考としつつも、地域の実情にあった独自の会議規則の策定があってもよいのではないだろうか。自治体議会の規模はさまざまであり、議員数が50人、60人といった大規模な議会もあれば、10人程度という小規模な議会もある。それらが同じ内容の規則で運営されているのはどう考えても不自然である。

それ以上に問題なのは、議会運営を効率的に進めるのが第一の目的になっており、論点・争点を明確にし、市民が審議内容についてより理解を深めることに関心が向いていないことにある。

私が所属している茨木市議会は、2003年に会議規則の見直しを行い、「会議条例―会議規則」「委員会条例―委員会規則」という体系を作っている。そして、これまで標準会議規則に準じていた内容の見直しも行っている。例えば、発言について規定している章を例にあげてみると、標準会議規則では、「討論の方法」について「議長は、最初に反対者を発言させ、次に賛成者と反対者をなるべく交互に指名して発言させなければならない」と規定しているが、茨木市議会会議規則ではこれについては定めず、先例集で「議長が決定する」としている。また、「発言内容の制限」として、標準会議規則では「議員は、質疑に当たっては、自己の意見を述べるができない」と定めているが、茨木市議会ではこの項目は削除している。

「討論」は論争するのではなく、「質疑」は意見表明でないとは、あまりにも形式にとらわれた規則の内容になっていたからである。しかし、この「標準」の内容に基づき、会議規則を規定している自治体議会がほとんどである。なお、見直しをした我が議会を見ても、確かに質疑では意見表明をする機会はある。しかし、討論については、やはり反対者から始まり、反対者と賛成者が交互に発言することを「議長が決定」している状況である。

「討論」という言葉を辞書で調べると、「ある事柄について意見を出し合って議論をたたかわせること」となっている。私自身もこのイメージを持って議会に入ったが、「議論をたたかわせる」場面はない。反対者、賛成者、それぞれが演壇に立ち、なぜ自分が反対（賛成）なのかを述べ、採決に入るという順序である。これでは「討論」ではなく「意見表明」である。

意見表明とは、執行部の長である首長（行政）の提示した案件に対する賛成ないし反対の意見表明である。主はあくまで行政の長としての首長であり、議会は従である。したがって、恥ずかしいことではあるが、討論の原稿（特に賛成討論）を執行部（具体的には首長の補助機関としての職員）が作成し、その原稿を議員が読むだけ、という笑えない状況がわが議会でもおこるのである。

たしかに、全国一律に導入された標準会議規則の存在が、議会運営の独自性を失わせている大きな要因である。討論や質疑、一般質問のルールも、細部にわたる制限的事項が多く、本会議審議での自由な議論を阻み、議会での弾力的な運用を妨げている、と感じている。行政の提案する事実を、ルールに則って「滞りなく」進めることに重きを置いているのである。

いずれにしろ、会議規則や先例では対応できないケースを処理するときこそ、議長の手腕や議員の政治センスが問われるときである。議会は臨機応変

に事に対応する政治の場、「生き物」である。やたらと細かい規則や申し合わせで自縛するのは賢明ではない。

しかし、実態は公職選挙法と同じく、実質は首長（行政）の管理・主導のもとにおかれた議会運営ではないだろうか。

（2）議員の思考、行動スタイルの問題点 与野党発想の不幸

わが国では、憲法 93 条の規定に従い、首長と議会は、自治体の代表機関としては対等な関係に立ちながら、相手の「代表性」の独自性を認め合い、それを生かし、車の両輪のように自治体の運営を行い、その活動に関し住民に対して共同責任を取る仕組みになっている¹⁵⁾。

首長とともに、自治体運営に責任を持つべき自治体議会は、これまで首長以上に、機関としての自律性を客観的にも主観的にも縛ってきた。その意味で、2000 年の分権改革によって機関委任事務が全面廃止された意義は、とりわけ自治体議会にとって大きいのである。なぜなら、前にも少し触れたが、明治 21 年の市制・町村制以来、機関委任という制度においては、委任された事務の執行が「議会と相関せず」、その責任は国の官庁がとることになっており、この官治の仕組みの最大の特色は一貫して自治体議会を排除してきた点にあるからである。

機関委任事務制度の全面廃止によって、自治体議会は初めて全面的に市民の代表機関として認知されるようになったといっても過言ではない。だからこそ、従来のような議会・議員の思考スタイル、行動スタイルでよいのかどうか本格的に問われることになるのである。分権改革により、自治体が処理する事務に関しては、原則として条例制定権と議会の権限が及ぶことになり、議会による政策の発案や審議の機能は強化された。また執行機関である首長に対する監視機能の重要性が増すことになり、住民の代表機関である性格がよりいっそう明確になり、その責任も重大になったはずである。

自治体では、首長は直接公選で選ばれるのであって、議会から指名されるわけではないから、首長と議会との間には国会と内閣との間にみられるような制度上の与野党関係は存在しない。したがって、議会と首長は、民意の代表機関として競い合う関係にあり、大勢の職員を補助機関としている公選の首長に対して、議会は制度上、全体として執行機関の監視や批判、また、首長が提案する案件に対する修正や対案といった抑制均衡の機能を果たすことを期待されているはずである。議会がこうした機能を果たすには、首長（行政）提案に対する単なる意見表明ではなくて、議員同士の「討論」が前提になければ

ならない。討論が意見表明にすり替わることで、議会は首長の協賛機関に陥ってしまう。

問題は、首長と議会との関係を国会と同じく「与野党関係」と捉える見方にある。組織の原理が違う国会の衆議院規則を参考に、二元代表制の一翼を担う自治体議会の標準会議規則を作成して、議会運営を行おうとすることで、上のように首長（行政）を主とみなし、議会を従とする構造が拡大生産されていくのである。自治体議会は早く、この標準会議規則から卒業しなければならない。しかし、その自治体議会を構成している議員自身、「自分は与党（野党）」としてふるまう議員も多くおり、それが、二元的な代表制本来のあり方をゆがめている。この意識を克服していくにはどのように考え、改革していけばよいかを考えなければならない。

首長選挙の際の支持・不支持が、首長と議会との間に与野党意識を生み出す背景となっている。当選した首長も自治体の機関として行動する段になったとき、応援してくれた勢力、特に議会の支持勢力を与党と考える傾向にある。選挙のときに支持勢力に約束した公約の実行をめぐる配慮意識も出てくる。さらに、提出案件を議会でスムーズに通したいがために、首長にも議会の多数の支持を得たいという考えが働くのである。

現実には、首長選挙のときに特定候補者を支持した議会内の党派ないし会派はその候補者が当選して首長になると、その首長に対して自らを与党と考え、また首長側もそれらのグループを与党とみなしがちである。その結果、その与党と執行部との間に一種のなれあいが起こりやすく、その他の党派・会派は対抗上、必要以上に野党たろうとして、批判を展開し、議会審議における合意形成を困難にってしまう傾向が出てくる。

こうした事態は、どうみても国会と内閣との関係をモデルにした政治運営であり、議会と首長とがともに住民の代表機関として、それぞれに独自の役割をもって牽制し合い、共同責任を担う関係（機関対立主義）にあることを軽視しているといわざるを得ない。もし、あえて与野党という言葉を使うならば、議会は、首長に対して全体として野党的な機能を果たすべきである。仮に、首長が民意をないがしろにするならば、代表機関としての議会は首長と鋭く対立することも出てくるのである。これが機関対立の本来の姿ではないだろうか。

しかし、実際の現場は与野党意識が蔓延している。例えば、与党と思いきや多数会派は、他の会派に先立って優先的に執行機関側から事前に相談や協議を受けるのが当然と考え、それを要求したりする。「自分のところが事前に、いちばん初めに聞いた」ということが重要なのである。執行部側も与党議員、

会派を立てて特別の配慮をしたりする。そうすると、首長の補助機関である職員、特に管理職は与党議員・会派のご機嫌を損ねないように、また与党議員・会派が有利になるような対応をし、野党議員・会派には冷淡になる。議会を構成している議員は、「共同責任」という重みを認識しているのか、疑問に思うことが多々ある。議会では支持者や後援会からの声を首長に「要望」するにとどまり、具体的な政策提言がない質問をしている議員が散見される。仮にその要望が政策として実現したときには自分の手柄となる。そして、その政策がうまくいかなかった場合は首長の責任を問いたす。共同責任というよりも首長任せである。議員の与野党意識は、結果的に首長(行政)優位の「地方行政」を再生産していく。

国の場合と違って、自治体では首長と議会の関係は制度上では切れているのである。この切断をいかに認識し、重視するかということである。切断の意義を無視し、ズルズルと議会運営にまで露骨に出てくることが問題なのである。

首長と議会は、どちらが民意をよりの確に反映し、代表機関として住民に対して説明責任をまっとうできるか、という点で競い合うことが本来の姿である。自分が所属している、あるいは関係の深い政党・会派の移行をいかに実現するかどうかで張り合うことではないはずである。だからこそ、議会の多数派は執行機関となれあったり、不必要に野党的になったりすることなく、議会としての本来の役割について認識を持ち、まずは議員同士で議論を尽くし、必要ならば執行機関側を正々堂々と問いたす弁論を展開することが期待される。議題やテーマによって、議会内で多数派・少数派は当然起こる。しかし、議員同士の議論のないまま、多数派・少数派が形成されるとすれば、それは最終的に住民の不幸となる。

第V章 議会改革の視点

私自身の自治体議員を決意した動機から、議員の選出基盤の固定化の問題と議員の専門性の問題、さらに公職選挙法の問題点や、議会運営における課題について、これまで述べてきた。この章では、これらの課題を踏まえ、自治体議会が存在感ある代表機関として、市民に開かれた議会となるための改革について、特に議会基本条例の意義について考えてみたい。

第1節 市民との関係

2000年の分権改革によって、機関委任事務が廃止され、自治体が行う事務はすべてが「自治体の事務」となった。このことによって、自治体の改革はこの10年間で大きく進んできたはずである。これまで、

中央官庁、国の指示により仕事をしてきた自治体が、ようやく市民に目を向けだしたのである。茨木市の状況を見ても、これまで環境や都市計画の分野でしか進んでいなかった市民参加が、現在では、行政全体として取り組むようになってきている。自治体の計画を作る際には、策定過程において市民参加の懇談会や審議会を設けて意見を聞く取り組みや、計画案に対して、広く意見を聞くパブリックコメント制度が創設されるなどの変化があった。また、議会の質問でも、「市民参加」「市民協働」の視点を取り入れるようにとの主旨の発言が議員側から数多くされるようになった。このように、行政全般が市民と関係を深めることで、自治体計画や行政サービスにおいて、市民参画は進んできている。しかし、その要望をしている自治体議会を振り返ってみると、どうであろうか。相変わらず蚊帳の外に置かれている状況なのである。

確かに、議会の審議過程で市民が参加するための制度は、従来からそれなりに整っている。地方自治法上の制度として、公聴会、参考人、請願・陳情などがある。それらを議会基本条例でも改めて定義づけ、さらには議会報告会や市民との意見交換会などを新たに設けている議会は多く見受けられる。しかし、議会改革の動きを定点観測している議会改革フォーラムの「全国自治体議会運営実態調査」によると、実際に公聴会を開催した議会は、2010年度には17.5%に過ぎない。一方、同調査の結果で、議会として市民と直接対話をする機会を設けた議会は、2009年度は18.1%、2010年度は30.8%と増えている状況である。

公聴会開催が低調な理由の一つには、限られた日数の定例会の会期中に議案の提出から委員会審査、そして本会議の議決までを行う議事日程の組立てにあるのではないだろうか。定例会の日程の中で、パブリックコメントや公述人の公募を含む公聴会の開催などはそもそも無理な話である。例えば、通年会期にし、日程に余裕を持ち、ていねいな審議を行い、その過程で市民参加を実現する必要があるのではないだろうか。

議会基本条例を制定し、議会改革に先進的に取り組んでいる議会として、北海道栗山町議会、福島県会津若松市議会などがあり、これら2つの議会の議会基本条例では最も重要な要素として、市民と議会との関係をはっきりと明記している。

栗山町議会では、議会が主催する町民に対する「議会報告会」の開催や、議会と町民が意見交換する「一般会議」の設置、また、町民の陳情や請願を「町民による政策提案」と位置づけて、その代表者が議会で意見を述べる機会を保障する、といった仕組みを設けている¹⁶⁾。このような栗山町議会の取り組みを、

神原勝氏は、「町民提案を「第三の提案」として議員提案、首長提案と対等に位置づけたと理解して良い」と述べている¹⁷⁾。

また、会津若松市議会は、議会の政策形成サイクルの重要なツールとして、市民との意見交換会を位置づけている。意見交換会は、地区別意見交換会と分野別意見交換会で構成され、地区別意見交換会は、行政区を基本単位として行う意見交換会、分野別意見交換会は、行政分野別に行う意見交換会のことである。このような意見交換の機会は、政策形成時に設定された政策課題に関して行った問題分析や政策立案などの経過や結果を説明し、単なる質疑応答にとどめず意見交換を行い、その結果をさらに議会における政策形成に反映させていくことをねらいとするものであるとしている¹⁸⁾。

2つの議会に共通しているのは、議会への市民参加の拡充が、議会の権能を強化し、議会の機能を活性化するものと考えている点にある。

我が国における市民参加は、1960年代、当時の革新首長主導のもとに始まっている。その当時から、「市民参加は議会軽視である」と反発をする議員が多かったが、そうした議員の声は今日の時代も少なくないのが現状である。しかし、そうやって市民との直接対話を怠ってきたことが、自治体議会への信頼を失ってしまう大きな要因をつくってきた。

先述したが、全国市議会議長会の調査では、2011年度に議会基本条例に基づく議会報告会を開催した市は、97市であり、全体の12.0%である。市民との信頼の回路を模索する議会は、おそらくこれからも増えていくだろうと予測される。しかし、議会での決定事項を報告するだけの報告会では、市民からの信頼は、取り戻すことはできない。議会が市民生活の現場に出向き、政党・会派の違いを超え、一体となって民意をくみ取る、そして、それを市民が政策決定過程に関与する機会につなげなければならないのである。市民意見を後ろ盾とした合議機関としての議会づくりの具体化のためには、まず、意見交換会で市民意見を把握するところから出発しなければならない¹⁹⁾。

議会への市民参加は、議会軽視ではない。分権改革が進み、地方自治、市民自治を深化させる上で、改めて市民参加の必要性を市民と議会が確認しながら取り組んでいくこと、市民が政策決定過程に参加することの意義を踏まえながら、議会運営を進めていくこと。そのことこそ、市民の代表機関としての、自治体議会の根幹ではないかと考える。

第2節 首長との関係

議会基本条例では、首長との関係に関しても、注目すべき規定が置かれている。

栗山町議会では、町長が議会に政策案・事業案を提案する際に、「政策の発生源」、「検討した他の政策等の内容」、「他の自治体の類似する政策との比較検討」、「総合計画における根拠又は位置づけ」、「関係ある法令及び条例等」、「政策等の実施に関わる財源措置」、「将来にわたる政策等のコスト計算」の7項目を示すよう求めている²⁰⁾。努力規定ではあるが、議会が首長に対し、このような基準を課することにより、行政に対する議会のチェック機能のみならず、政策評価も格段に実効性を高めることになる。こうした試みは、職員の政策形成能力を促し、結果として質の高い政策の実現に結びつくことになる。これら7つの基準を満たさない政策提案がなされた場合、議会はその不備ないし理由をめぐって論点・争点を提起し、行政を厳しく追求し、ときには承認しない事態が想定されるからである。ただし、これは議会が7項目を基に、論点・争点を洗い出し、議論を展開することが前提での話である。そういう意味で、この7項目の基準は、議会および議員の政策形成能力の向上にも資することになる。

これまで、自治体議会の多くは、政策を自ら提案することが少なかった。支持者や地域の要望、要求を行政に伝え、首長が提案する議案の中に含ませるために非公式の事前調整を行うことが、「有力な議員」であり、政策を実現する手段であった。議員は、首長に政策実現を要求するものであり、要求が実現できれば自分の手柄、実現できなければ首長が悪い、と主張できる立場であった。そして、実行された政策が仮に失敗すれば、これもまた首長が悪いと批判をすればよかった。自分は与党だと思っている議員であっても、である。つまり、自由に要求ができる一方で、結果に対する責任は、すべて首長に負わせることができる「都合のよい」立場だったのである。

なお、このような議会のあり方を無責任だと批判し、議会と首長がより一体的に行政執行に責任をとれる体制に切り替えることが、議会の現状を改革する近道だとの提案が首長側から行われた。それが、地方行財政検討会議において、今日の二元代表制にかわる「議院内閣制」などの融合型モデルとして提示されている。この論点について、詳細に述べることはしないが、いずれにしても、二元代表制の設計理念を回避し、安易な政党・会派の論理のなかで、物事を決しようとしてきたことに、議会の問題点が起因していたことは確かである。

これまで、多様な市民の意見要望も含めて、それらの集約、調整は行政主導で行われ、議会に案件が出される前に、すでに調整は済まされ、議会に出た段階では実質的な集約が完了していることが一般的な方式であった。往々にして調整は、行政内部のブラックボックスの中で済まされ、この過程の中で、議

会の審議は形骸化せざるを得ず、議会が首長の追認機関だと揶揄されても否定できなかったのである。

多様な市民からの意見や要望も含め、集約、調整の場を行政から議会へと転換しなければならない。市民に開かれた形で、議論が展開される場、それが合議制の議会であるはずである。一人しかいない独任制の首長にそれを託せば、必ず限界が見えてくる。意見の集約、調整の場を、行政を舞台とする事前の非公式の調整から、議会での開かれた審議過程へと転換がせまられているのである。

この転換のためにも、先の7項目のような評価基準は必要になろう。議会が、7項目のような評価基準を基に、行政に対する議会のチェック機能を高め、また、議会として政策に対する責任を負うことこそ、二元代表制の一翼を担う機関としての役割ではないだろうか。行政は立派だが、議会は駄目あるいはその逆はあまりあり得ないことである²¹⁾。議会と首長はお互いの姿を映し出す鏡なのである。

第3節 議論の場としての議会

地方自治の拡充のために、自治体議会の重要性が高まるに伴って、議会における議論や討議の必要性、重要性が指摘をされている。なぜ、議会が代表機関なのか、それは、市民のさまざまな利害を背後に持った議員が集まり、全体としての利害調整が行われ、その自治体の政策の優先順位が定まるからである。

「議場や委員会室という公開の場で、住民に見えるように、提案された条例案をめぐる論争を活発に行うことではないか」²²⁾。「住民代表機関として住民の意向を踏まえるとともに、信託された機関として独自の論理で責任を持って動かざるを得ない。これら両者を議会として進めるために議員間の討議は必要である」²³⁾。このように、議会における議論、合議の重要性、必要性が言われているのは、逆に言えばそれだけ今の自治体議会において、議論や合議が十分にされてきていないという実態の裏返しでもある。実際に、自治体議会の運営をみると、議会での審議は概ね次のように進められる。

(議案審議の流れ)

1. 議案の上程
2. 提案者による提案理由の説明
3. 議案に関する質疑
4. 委員会付託
5. 各委員会での審議
6. 委員長報告
7. 委員長報告に対する質疑
8. 討論
9. 採決

これは、茨木市議会の例だが、現在、どこの自治体議会においてもほぼ同様の審議手続きを踏んでいる。

問題なのは、この一連の流れの中に、議員同士が議論する場が設けられていないことである。「8. 討論」の場面において、それぞれの議員が意見を述べる場面はあるが、しかし、前にも述べたように、討論と議論は違う。討論というのは、議員はすでにその議案に対して、賛成するか反対するかのどちらかを決めており、その立場からの意見を述べる。しかも、討論できる機会は、たいてい一議案につき一人1回である。それに対して、議論というのは、議員がそれぞれの意見や考え方を交わしていくうちに、考え方が変わったり、或いは違う意見や結論が導き出されたりする可能性を持っている。そういった議論の場が、いまの議会運営では正式に設けられていないのである。

2006年に栗山町議会が制定した議会基本条例には「議員相互間の自由討議の推進」の条項が設けられ²⁴⁾、大きな改革であると高い評価を得ている。しかし、議会で議員が自由に討議をするという、本来当たり前のことを条例で定めたことが改革であると評されるほどに、自治体議会の実態として、自由な討議、議論がされていないということである。栗山町議会基本条例に対して、「言われてみれば当たり前に思えることばかり並べているのだが、当たり前とはほど遠い多くの議会を見慣れていた目には実に新鮮に映る。」(栗山町の)議会基本条例には、「裸の王様」の物語の子どもと同じように、小さな町の議会が日本の民主主義を「裸だ」と見破ったような小気味よさがある。」²⁵⁾という評価があるが、筆者も同感である。

大森彌氏は、「議会は、住民代表の合議体として、地域社会のさまざまな利益と意見が表出する場であり、その独自性は、それらが公開に審議の場に反映し、議論を通して意思決定が行われることである」。「議会は、住民の代表が集まる合議制の『議事機関』であり、単なる議決機関ではない」。「ここに合議体の議事機関としての議会の際立った特色がある。そして、この役割を自覚的に果たしてこそ、議会は自治運営のもうひとつの主役たりうるのである」²⁶⁾と指摘している。議会の独自性及び存在意義、議会の代表性の特徴は、議決権限を持っていることだけではなく、合議体であることにありと再確認しておきたい。

議会が合議体であること、それが二元代表制における議会が持つ唯一にして最大の特徴なのである。複数の議員が議会という場に集まり、多様な理念や理想、主義主張を出し合い、そこで議論を尽くすことによって、多様な意見を反映させながら理想とすべき社会の全体構築をはかろうとするのが、議会の最大の使命であると言うべきではないだろうか。

おわりに ―市民に開かれた議会になるために

日本国憲法に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と定義づけられて、間もなく70年になろうとしている。また、2000年には地方自治法が改正され、機関委任事務が廃止され、国と地方が対等・協力の関係になるという「歴史的事件」により、明治以来の中央集権体制から地方分権の国へと、我が国のあり方は大きく変わってきた。この間、地方分権が推し進められ、地方自治の充実・拡充がはかられてきた。そして、特に近年は、自治体議会を中心に全国各地で自治体改革の動きが盛んである。「新しい議会」「開かれた議会」「議会の活性化」「いまこそ議会改革」などという言葉のもと、全国で議会改革がブームになっている。

また、これまで自治体議会のあり方やその権限、制度や運営方法には不備や問題点が多くあり、各種の法改正や制度改革、そして自治体ごとの条例整備や議会運営方法の改善・改革なども熱心に取り組まれているところである。しかし、一方では、各種法改正や制度改革を進める前に、いまある制度、いまある機能をもっと行使すれば、十分に地方自治の本旨は達成できるはずである、それを未だ十分にせずしておいて、法改正や新しい制度設計は意味がない、という指摘もある²⁾。

自治体議会は、二元代表制の一翼を担う機関として位置づけられていながら、本来の役割である議論することを忘れ、首長（行政）が準備した施策・事業に関する利害調整にのみ終始し、結果として、執行部の追認追従機関と化し、市民の信頼を失ってきた。こうした実態から、自治体の将来を展望した自主的な政策立案や条例制定など、毛頭できるはずもなく、自治体議会と議員は、自治体全体を代表する代表機関として首長と対等に自治体運営を担えるだけの力は失ってしまっていたのである。昨今の首長主導によるポピュリズム横行の原因の一つに、議員不信論や議会不要論があるとすれば、それは明らかに民主主義の危機の兆候ではないだろうか。議会制度を変え、議会の機能を取り戻し、選挙制度を変え、もう一度、二元代表制の一翼を担う機関として、存在感を示し、市民からの信頼を取り戻すことができるのだろうか。

これまで、自治体議会が十分に機能してこなかった要因を、その議会制度の不備や、議会運営の方法に付随する問題点や、あるいは議会の権限の不足や首長との関係など、「形」や「制度」の中で再検討していくことはもちろん大事である。しかし、それにくわえて、本来の地方自治を担うべき議会としての存在価値や意義を、今後の地域社会におけるデモク

ラシーの構築の中でどう位置づけていくのか、という視点が改めて必要なのではないか。

その際に重要なのは「市民との直接対話」である。地方自治を深化させるうえで、改めて市民参加の必要性を、ていねいに市民と議会が確認しながら取り組んでいくことが、議会改革における必須課題だと考える。全国に先駆けて議会基本条例を制定した栗山町議会は、条例の前文で議会を「討論の広場」と位置づけている。この「討論の広場」という言葉は、とても重要だと考える。

議会はよく「言論の府」と称されるが、言論の府というイメージは、選ばれた人だけが言論できるような閉ざされた印象を与える。しかし、「広場」という言葉は、誰もが入って来られる印象を持つ。市民の出入りが自由であり、その中心に議員がいる、というイメージではないだろうか。「討論の広場」という言葉に込められた意味こそが、つまりは「市民に開かれた議会」こそが、自治体議会の根幹であろう。本論文は、その確認のための考察であった。

参考文献

- ・大森 彌 『新版 分権改革と地方議会』（ぎょうせい 2003年）
- ・松下圭一 『自治体は変わるか』（岩波新書 1999年）
- ・神原 勝 『自治・議会基本条例論』（公人の友社 2008年）
- ・市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木 淳 『公職選挙法の廃止 さあはじめよう市民の選挙運動』（生活社 2009年）
- ・佐々木 毅 『政治を考えたあなたへの80問 朝日新聞3000人世論調査から』（朝日新聞社 2007年）
- ・阪上 順夫 『現代選挙学』（朝政治広報センター 1965年）
- ・全国町村議会議長会編 「議員必携」第七版（学陽書房 2003年）
- ・「月刊ガバナンス」「地方議会人」

参考資料

- ・関西大学経済・政治研究所 『都市議員の態度と行動 ―大阪府自治体議員に関する調査報告―』（1982年）
- ・全国市議会議長会 平成24年度市議会の活動に関する実態調査結果（平成23年1月1日～12月31日）
- ・地方議会改革のための議会基本条例「東京財団モデル」議会基本条例3つの必須条件
- ・今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について（第29次地方制度調査会 2009年6月16日）

注

- 1) 大森 彌 『新版 分権改革と地方議会』p.23（ぎょうせい 2003年）
- 2) 兼子 仁 『自治体行政入門』p.62（北樹出版 2006

年)

- 3) 関西大学経済・政治研究所 『都市議員の態度と行動
—大阪府自治体議員に関する調査報告—』(1982年))
- 4) 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する
答申について第3議会制度のあり方 p.34 (第29次地
方制度調査会 2009年6月16日)
- 5) 大森 彌 『新版 分権改革と地方議会』 p.146 (ぎょう
せい 2003年)
- 6) 佐々木 信夫『地方議員』 p.39 (PHP 研究所 2009年)
- 7) 市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木
淳『公職選挙法の廃止 さあはじめよう市民の選挙運
動』 p.10 (生活社 2009年)
- 8) 柚 正夫『日本選挙制度史』(九州大学出版会 1986年)
- 9) 『前掲書』 p.46 (九州大学出版会 1986年)
- 10) 『前掲書』 p.60 (九州大学出版会 1986年)
- 11) 市民政調 選挙制度検討プロジェクトチーム・片木
淳『公職選挙法の廃止 さあはじめよう市民の選挙運
動』 p.86 (生活社 2009年)
- 12) 柚 正夫『日本選挙制度史』 p.94 (九州大学出版会
1986年)
- 13) 『前掲書』 p.96 (九州大学出版会 1986年)
- 14) 『前掲書』 p.111 (ぎょうせい 2003年)
- 15) 『前掲書』 p.87 (ぎょうせい 2003年)
- 16) 神原 勝 『自治・議会基本条例論』 p.144 (公人の友社
2008年)
- 17) 『前掲書』 p.144 (ぎょうせい 2003年)
- 18) 会津若松市議会編集 『議会からの政策形成』 p.110 (ぎょ
うせい 2010年)
- 19) 『前掲書』 p.126
- 20) 神原 勝 『自治・議会基本条例論』 p.146 (公人の友社
2008年)
- 21) 大森 彌 『新版 分権改革と地方議会』 p.147 (ぎょう
せい 2003年)
- 22) 青山 彰久「地方議会の未来予想図はどこに(特集
これからの地方議会) p.14 (『地方議会人』 37巻12号
全国市議会議長会(編) 中央文化社 2007年5月)
- 23) 江藤 俊昭「住民代表および合議という議会の特徴を
活かした住民自治の姿(特集「議会内閣制」ショック
と自治体議会改革)」 p.34 (月刊『ガバナンス』 112号
ぎょうせい 2010年8月)
- 24) 栗山町議会基本条例 第15条
- 25) 松本 克夫「議会在住民の広場に(特集 住民と地方
議会)」 p.28 (『地方議会人』 37巻8号、全国市議会議
長会(編) 中央文化社 2007年1月)
- 26) 大森 彌・『新版 分権改革と地方議会』 p.103 (ぎょう
せい 2003年)
- 27) 「地方分権の時代に地方議会が多様な市民の声を反映し
た政策を企画・立案し市政に機動的に反映させる機関
に生まれ変わるには、国の制度改革を待つのではなく
現状の制度を積極的に活用していくことで十分乗り越
えられることは明らかである。」
野崎 孝男「地方議会の現状と制度の運用について一
制度の有効活用による議会改革の可能性」 p.64 (『自治
総研』 32巻9号(通号335号)、地方自治総合研究所
2006年9月)