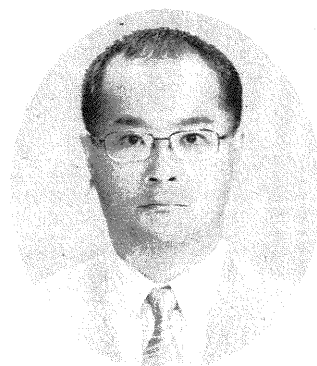


地方議会の現状と課題 =議会・まず知ることから始めよう=



新潟県立大学 現代行政研究室 田口 一博

知らないすくめの議会

大学の授業や自治体の職員研修などで、ちょっと、意地悪に聞いてみる場合があります。「皆さん、議会の議員の数って、多いと思いませんか？」どんなところで聞いてみても、まず8割、たいていは全員の手が上がります。しかし続けて「では、多いという議員定数は何人なんですか？」と聞くと、話はそこでストップします。知っている人は、まずいません。「議員報酬は高いですか」と聞いても同じで、事実はまず誰も知りません。ほとんどの町村議員の議員報酬は一般職の初任給よりも低く、「労働時間」で割り返すと最低賃金に遙かに届かないという話をすると、「そんな話、いままで聞いたことがなかった」と怒り出す人までいます。大変困ったことに、議会についての問題の多くは、制度に関する無知、さらには話し合いでものごとを決めるというルールそのものが社会に存在していないことに由来しているのです。

以下、現代日本の自治体議会はどのように機能し、何が問題で、どうして行くべきかを論じてみます。同じ議会は二つとない、と言われるほど多様な自治体議会ですから、どの議会でも当てはまるという話ばかりではありません。しかし自治体の議会とはどうなっているのかを予備知識なしに読めるように書いて

てみました。まず、ご一読いただき、その後、お住まいの自治体の議会などの実態がどうなっているのかに関心をお寄せいただければ幸いです。

なお、国の法令用語として地方公共団体という言葉が使われるのとならんで、都道府県や市町村の議会のことを「地方議会」と呼ぶことがあります。議員の年金を扱う3つの「議会議員共済会」があり、それを総称して「地方議会議員共済会」との用例はありますが、「地方議会」はもちろん法令用語ではありません。自治を考える政治の場の議論をする際、本来の「ぢかた」であればよいのですが、「地方」というと「中央」と対置するものと誤解される可能性があります。議会はいかなる意味でも国会と上下関係にあるものではなく、「地方議会」を名乗ることに必然性や効果はありません。したがって筆者の立場として、本文中では議会は自治を保障する場であるとの意味を含め「自治体議会」と表記します。(見出しは編集部によるものなので、著者の立場を表明したものではありません)

民主主義社会における議会とは何か

民主主義とは何か、ということ論じるだけで政治学、また哲学として大変な問題です。そこでいま、民主主義の要素として何が大切

なのかということから考えてもみるとどうでしょう。構成員一人一人が平等に取り扱われること、意思決定に平等に参加できること、そして物事が議論により決められることなどが挙げられるでしょう。

構成員全員が平等なのですから、全員が集会して議論することが理想型なのかもしれません。したがって民主主義にとって、議会は必ずしも絶対的に必要な要素ではありません。現に地方自治法においても、議会に代えて町村総会をおくことができることも規定しています。しかしその形態をとっている町村は存在しません。地域の住民全員が集会することは物理的に困難なことであるだけでなく、議会には全員の集会ではできない意味があるからです。

現代日本の議会の議員は選挙で選ばれ、任期があります。議員を選挙によらず、任命や充て職としたり、選挙制になっていても有資格者が極めて限定されているなど、歴史的には議員を選挙で選ぶとは限りませんし、一旦選ばれば終身制ということもありましたから、任期があることも必然ではありません。しかし現代日本のもう一つの特徴である「普通選挙制」は国籍と住所・年齢だけを要件にしており、財産や学識等の有無は問わずに被選挙権・選挙権とも認めています。いかにその自治体に対する卓越した政見があっても、日本国籍がなければ議員になることも投票することもできないし、たとえ意思能力がなく



北海道栗山町の議会報告会で独自に作成した資料では、執行部の広報では触れられていない事実が町民に説明されました。

ても成年被後見人等とされていないければ選挙に関する権利は制限されません。

議会内民主主義という考え方

現代日本の民主主義では、投票における権利も一つの選挙について、厳格に一人一票とされています。一人一票の原則の下で複数の議員を選挙すれば、「何票で当選した議員である」ことは当然に異なりますが、議員の持つ表決権は何票、あるいは何位で当選しても、一票とされています。したがって議員が全員同じ得票で当選していない限り、住民意思の多数と議会議員の意思の多数とは合致しません。簡単に言えば、住民投票の多数意見と議会議員の多数決とが一致する保障は制度的にはないのです。商事会社ではどれだけの出資をしているのかで表決権に差が設けられるこ

とが普通ですが、自治体議会はそうではありません。つまり、民意の多数をそのまま決定にするのではなく、意図的に一旦遮断し、多数の議員が議論を尽くした上で決定するという仕組みになっているのです。このことはピラミッド型の行政組織と大きく異なるところです。首長選挙にも「法定得票」という仕組みはありますが、基本的には他の候補者より一票でも多く得られれば当選となります。選挙人に投票が義務付けられていないこともあいまって、理論的には首長は数%の支持率でも就任することが可能となっているのです。二元代表制とは言っても、独任制の執行部に決定権はなく、多人数の議員による議決により正統性が与えられる理由はここにあります。

そのため、自治が強調されるたびに議会の重要性もまた、強調される歴史が繰り返されています。最近では、行政改革に一つの端を発する1990年代半ばからの地方分権改革でも、議会の重要性が「地方行財政制度の整備」という制度改革の枠の中から語られました。地方分権推進委員会の第2次勧告（1997年7月）において、地方分権を進めるために、議会は、まず今ある制度を使いこなしていくことが必要と指摘されたのです。「議会活性化」あるいは「議会改革」の源流の一つはここにあります。

地方議会の実態

機関委任事務制度の廃止という大きな改革を行った地方分権推進委員会では、なぜ議会に対しては現在の制度の活用、といった呼びかけをしたのでしょうか。それは国家行政組織の中にある地方分権推進委員会が政治機構である自治体の議会に対して「～すべきである」以上のことを述べるのはおこがましいという遠慮ももちろんあります。しかし制度改革について議論していた委員会が議会をめぐる制度の問題点を探ろうとしたときに発見したのは、当時の制度のどこに問題がある、ということではなく、詳細な制度が規定されていないながら、あまり活用されていないという現実遭遇したからに他なりません。事実、地方分権推進委員会の第4次までの勧告にかなり忠実に立案された1999年の地方分権一括法でも、地方自治法の議会関係規定の改正箇所は多くありません。また、地方分権一括法施行直後の2000年5月に議員提案で行われた議会関係規定の改正は、全国都道府県議会議長会をはじめとする3議長会からの要望により行われたことが知られています。その直前、おそらくは戦後改革期以来だった地方分権改革一括法関係の条例の制定・改廃を行ったばかりであった議会からの要望はわずかで、それ以前から補助事業として行われていた政務調査費をいわば現状追認で法制度化する程度にとどまったのです。膨大な議案の審議を行うこ



橋場栗山町議会議長は議長在任3期目、強いリーダーシップを発揮しています。

とで、議会の機能を強化するための問題点が出るであろうことを期待していた向きからは大きな失望をかってしまったのです。

しかし、自治体議会をめぐる状況はこのころから大きく転換していくことになります。第一次の地方分権改革がいわば国の行政改革の一つとして、与えられた「棚ぼた分権」であった、との反省は、まず首長の間には広がりました。地方分権を国会や中央省庁のお願いするのではなく、地方の側が主体的にものごとを考え、それを法律や予算という具体的な形で要求していくスタイルが続く「小泉改革」の初期に現れたのです。首長側が元気にものを言い出したとき、議会がそれについて行くではいかにも情けない。元気な首長が生まれた自治体では、議会もまた、それに対抗すべく「活性化」をはじめたのです。

「改革」と「活性化」の間

議員には任期があり、議会内民主主義でどの議員も同じ法律上の権限を持つのですが、では、実質的な影響力はというと、もちろん議員ごとに全く異なります。長期に在籍している議員は議会内ばかりでなく、執行部の職員にも大きな影響力を持つのが普通でした。現在では議会で発言することが当たり前に思われていますが、ほんの10年ほど前には、議会で発言する議員がむしろ軽く思われ、発言しない議員から「あいつは根回しも受けられず、何も知らないから質問などしている」(!)と言われたのです。議員は一人ではありませんから、誰かが発言したことを執行機関が実現することは、他の議員のことを考えると、いかに良いことであっても遠慮してしまうものです。ところがこのような状況を、元気に発言する首長と、時を同じくして興隆してきたインターネットは一変させてしまいました。黙っている議員が裸の王様だったわけではありませんが、限られた支持者の間とのコミュニケーションがあればよかった議会議員の姿が、支持者以外の評価にさらされるようになったとき、コミュニケーションのあり方自体が激変してしまったのです。まず議場で発言しよう、議員活動を知らせようという議会活性化が広まり、そして当初はそこに入っていなかった長期在籍議員には小泉改革の作用もあり、「議会改革」という言い方も公認される

ようになったのです。

あいまいな「議会改革」

第一次地方分権改革で「地方分権」の指すところが明確でなかったことと同様、異なる立場のアクターが参加する改革においては、そのキーワードが玉虫色であることが成功の秘訣なのです。ある議員にとっては「議会の会議活動」の活発化が議会改革であるのかもしれない。また、ある住民にとっては、議員の定数を減らすことが議会改革であると言えるかもしれません。一方、議会で答弁を求められないことが議会改革であると考えた行政職員もいるでしょう。共通理解抜きと同床異夢状態が共有される場が、改革には必要なのです。

次に起こることは、改革の成功例の登場とその伝搬です。様々の形で行われていた議会活性化のうち、何らかの形で成功例と思われるものが現れると、それが参照され、模倣され、地域最適化され、そして進化していきます。もともと多様であった自治体議会ですから、「よそではこんなことが改革になっているのか、こちらではずっと前からやっていたことだから、もっとPRしよう」とか「以前から不便だと思った先例は、どうやら変えてみたほうが良さそうだ」、「調べてみたら地方自治法やその解釈が変わっているのに、戦後すぐの古い解釈のまま運用していた…」

等々。住民と常時濃密な接触がある議員は、住民の反応に非常に敏感です。各地の議会改革が一般にも報道されるようになると、改革派首長がいる自治体議会ばかりでなく、全国の議会でさまざまな「議会活性化」、そして「議会改革」が行われるようになったのです。

今、議会に求められているものは

この問いを議会の機能に当てはめると、「今、自治体では何を決めなければならないのか」という問いにほかなりません。

何を決めなければならないかは、もちろんその自治体により異なるのはもちろんです。しかし、日本全体が縮小均衡へと向かいつつある今、「何を残し、何からやめるか」という選択をすることが、議会に求められている配分の決定に関する合意形成機能であるのは明らかです。これまで、やめるということを議会が決めることはあまりなかったかもしれませんが、それでも、例えば都市計画区域から白地区域への逆編入などは議論されてきたわけですし、地域の交通や出先機関の廃止などは各地で実例があります。しかしそのとき、これまでずっと定数を減少させてきた議会で、周辺部や少数派の意見は、どのように扱われてきたのでしょうか。平成の市町村合併では合併による旧市町村議員の在任特例により大人数で構成される議会が登場しましたが、人数が多いということが厳しく非難され、解散が

請求されたり、あるいは自ら解散したりする例が各地でみられました。旧合併特例法では、議員が合併により失職することが合併の支障となるとして、その特例を規定していたことは事実です。だが、解散後の選挙で当然起こったことは、「周辺部」からの議員の激減・消滅です。これまで、集落から1人を事実上地区推薦し、満票で当選させてきたような小規模自治体では議員定数減少の影響は決定的であることは論を俟ちませんが、あえて言えばそのような周辺部であればこそ、過大代表を認容することが政治として必要なのであるというような議論は聞かれることがありませんでした。

経済原則には任せられないことをするのが公共の役割です。なかでも議会の役割は、一人一人の住民の個別の問題のうち、公共が担うべきものを見つけ、それを解決するための方法を議論し、決定していくことです。

議員は何を代表するか？

明治初年には、全国の自然集落の数と同じ15万人を超える区町村議会議員が存在しましたが、今や3万人あまりまで減少させられました。このような状況において、議員個人はどのように活動すべきでしょうか。

自治体議会議員にも国会議員と同じ「国民代表」、つまり、議員として選出された以上は誰が支持したか、出身地や職能の代表ではな

く、等しく全国民の代表として活動すべきだという理念が当てはまるのかという問題があります。前政権期ですが、最近でも第29次地方制度調査会では都道府県議会議員は全県一区として政党に投票する比例代表制とすべきだという議論もありました。現行の選挙区が市・郡単位となっていますが、特に郡が一つのまとまりとして維持されなくなっていること、また、すべての都道府県議会が会派制をとり、会派の構成がほぼ政党単位となっていることからの提案でした。この場合、選挙戦略上の問題としては政党ごとに地域割して候補者を貼り付けるかどうかですが、議員活動としてはどうなるといえるのでしょうか。同様に政令市が県に代わり多くの仕事を担うとき、政令市選出の県議会議員の持つ性格は県内の他の市町村に対する間接的な支援の承認であるのか、という少し捻った問題もあります。これらをあわせて考えると、議員はいったい誰をどのように代表するのか、誰のために行動すべきかという議論がまず必要なのです。

議会が決める範囲とは？

今までも条例や予算を議決してきましたが、予算では事業内容を決めているわけではありません。金額の見積りのうち、何費にいくら、といった極めて大括りのことだけしか議決項目ではない、とされているのが現在の予算で

す。そこにはどんな事業を行うのかも、どこで事業を行うのかも書かれていないのです。そこで昨今明らかになったように、まことに不明朗な過程で事業実施箇所が決まる「箇所付け」が行われるのです。

現行の総務省令は国の予算書の例にならって自治体の予算議案の作成方法を義務付けていますが、総務省に報告する内容はともかくとして、議会がどんな事業をどこで行われるのかを議論させない、という総務省の法律の委任に基づかない省令による義務付けは、自治体の自己決定権を著しく阻害しているのです。予算できちんと決めること、また、執行時点の裁量で柔軟に行うべきことを確定しておくことなしに、議会で議論しても、実態は何も変わらないのです。

議会の議論を生かす仕組み

最近、自治体でも決められたルールや手順を守り、説明を行うなどのコンプライアンスの強化や監査機能の充実が言われるようになってきました。執行機関における内部統制機能も然りです。議会をはじめ、監査委員や会計管理者が地方自治法上置かれているほか、最近では独自に行政分野別に最高情報管理者や環境活動責任者といった職がおかれていることもあります。しかし、議会や監査委員の法的な機能と、それら基本的に民間活動から導入された管理者や責任者の機能には決定的



議会報告会は準備から片付けまで議員だけで運営されています。

に異なる点があり、現在の地方自治法上の制度はコンプライアンス等にはほとんど貢献できていません。それは、監査が原則決算調製後でしか機能できず、執行前・執行段階では機能できないことです。

民間企業の監査役は、経営陣の一員です。したがって企業が不適切な活動を行おうとすれば、監査役の権限として未然にその活動を止めることができます。けれども、監査委員の活動は、一年度の事業が終わり、会計管理者が決算を調製し、それを監査することから始まります。しかも中間決算もありません。年度が終わり、終わってしまった事業に不適切なものがあっても、それは差し止めることもできなければ、元に戻すこともできません。監査委員にできることは、やってしまったことを後から辻褄をあわせるか、見なかったことにすることしかないのです。そしてそのように作られた決算の認定を求められ

る議会は、さらに何もできません。決算は株主総会の中心議案である利益や損失をどう分配・処分するかという、修正可能な形で議会に提出されて議論するものではなく、済んでしまったことを監査委員が辻褄をあわせた意見とともに提出され、修正もできなければそもそも議案ですらなく、認定しなくても何ら効力に影響はない、という形で扱われるのです。

決算の記載内容はどのような効果を挙げたかでもなく、予算と比較して使用した金額がいくらであるということが、また、法律の委任のない総務省令で義務付けられています。つまり、問題があっても、結局誰も責任を取らない仕組みで固められているのです。

これまで見たように、議会が有効に機能できるかという一事をもってしても、こんな寒々とした状況が活性化し、改革をした議会の行く手を塞いでいます。2009年の政権交代により、地方自治法制も全般的な見直しが行われようとしています。地方自治基本法、というような大きな動きとは別に、明確な法律の委任がない総務省令が、議会の基本的な機能を麻痺させていることは、早急に自治体議会の側から異議申し立てを行うべきでしょう。

議会改革の動き

活性化の結果として行われるようになった

議会改革であると言えますから、多くの場合、何か明確な目的の達成のための議会改革である訳ではありません。その意味では明示的にせよ、暗黙的にせよ、目的は後からついてきます。もっとも、議論や討議というものは概してそういうものでしょう。事前に作成した講義概要に沿って話す大学の授業のようなことは、これからどうするべきかという答のない問題を議論する議会には存在しません。そもそも、人と人が話をするとき、「きょうは何について話をして、どんな手順でどのような結論を得ましょう」などということはありません。話をしているうちに、次第に着地点は見えてくるものなのです。(大学の授業も本当はそうです)

議会活性化と言われたころ、最初に検討されたのは、地方分権推進委員会第2次勧告が言った、今ある権限を使ってみるということからでした。実は議会でも行政でもそうですが、法律に書かれている権限というのは、使わないのが普通の姿です。警察官に職務質問をする権限があるからといって、常時使われるでしょうか。公務員に職務遂行上の告発義務があるからといって、それが使われるでしょうか。いずれも否です。しかしそこで議会はずっと使ってこなかった「参考人招致」を使ってみようと思いました。参考人に何を聞き誰が適任でしょうか。参考人に意見を言ってもらうには、議案を渡しただけでは何もわかりません。地域に参考人として意見を述べられる

人がいるのでしょうか。参考人に意見を述べてもらうには、今の短い会期では、何もできません。参考人の日当は議会費に計上されていたのでしょうか。「公聴会を開こう」同じです。確かに地方分権推進委員会が言うように今ある権限を議会は使ってきませんでした、それを使えるような他の仕組みがまるまでできていないではないか、ということが、白日に曝されてしまったのです。

活性化から改革へ

何をどうすればよいのかの議論が次に行われました。この議論は誰かに「どうするのか」という質問するのではなく、議員相互の「これが問題だ」「どうすれば解決できるのか」の議論です。活性化段階では「質問もしない議員」が「質問する議員」となりますが、さらにこの改革段階では「提案する議員」でなければやっていけなくなります。ここで明らかになるのは、議員は一人で徒手空拳だったということです。首長はもちろん、議会で答弁している執行部の部課長は、みな部下を持って仕事をさせています。議場や委員会室に持ち込む答弁資料は、みな部下に作らせています。では、議員はというと、誰も補佐していません。一人で考えるしかないのです。

これまで行ってはこなかった一つ一つの問題を議員間で議論して詰めていくという過程は、そこに関係した議員の議論する力を大い

議会機能の充実を図った都道府県議会の事例

着目点	事 例	ポイント
議員の補佐技能の充実	政務調査費	長の裁量的補助金とされてきたものを法律に基づく条例による交付とする
	会派政策補助職員の任用	議事説明員の退職者を会派が政策スタッフとして任用する
	議会担当職員の併任	執行機関の議事説明員以外の職員を議会との窓口となる職員として指名させる
議会の審議機能の充実	専門的知見の活用	地方自治法100条の2による専門的調査を実施
		学識経験者に議会としての立場で専門的調査を行わせ、その結果を公表、活用する
	協議又は調整の場	地方自治法100条12項による会議規則への全員協議会等の位置付け、公開・会議録作成等の運用改善
監査機能の充実	監査結果の会議への報告	監査の結果を本会議で代表監査委員が報告し、質疑を行って問題点を正す
	決算審査時期の繰り上げ	次年度予算編成に決算審査内容を生かすため、決算審査を12月議会から9月議会に繰り上げる。
議会の独立性の確保	議会庁舎の表示	庁舎案内等に「議会棟」「行政棟」と明示する
	事務局の名称	庶務をイメージする「議会事務局」の名称を政務等を含む「議会局」に変更する

に鍛えたのです。そこで実力をつけた議員が雄弁に支持者以外にも訴える力を持つようになったとき（ここにもインターネットが貢献しています）、選挙の結果にも多大な効果を現し、選挙毎にももの言わぬ名望家議員達は退場していったのです。

議員も、議会も変わりつつありますが、これまでは change! がまずあり、何のためということがあまり伴っていなかったのも事実でした。やりたいことができないから変えるのだの第一段階は終わりつつありますが、その先にある、一つ一つの自治体がやらねば（やめなければ）ならないことはそれぞれに多様で、また、議員一人一人の解決すべき問題も多様です。第一次地方分権改革以降だけを見ても、議会の会議規則を見直して、住民の権利義務に関する規定部分を条例化する動き、また、行政の執行原則に関する基本条例が作られる動きに対応して議会活動に関する基本条例を作るという動き、また、条例による議決事件の追加規定を使って住民のサービス等を受ける権利を保障しようとする動きなど、議会が自身で変われることについては、各地の散発的な取り組みが全国に波及するようになってきました。一方でそれに対する反動もあり、公選される議員に対し、試験で採用される官僚と同様の知識を持つべきだなどとする活動も見られます。

21世紀になってからの自治体議会にはどのような変化が起きているのかを、その自治体

の住民が語れるようになることが、実は今、最も求められてることなのです。

今後の方向

最後に自治体議会の今後について、即時に対応すべきことから長期的なものへと、いくつかの論点を述べてこの稿を終わります。どうか読者にあってはこれまでのおそらくは常識とは異なるであろう指摘を受けて、ともに考えてほしいと思います。

国と地方の協議の場

まず、3月5日に閣議決定され、29日に参議院に提出された「国と地方の協議の場」法案についての議論が緊急に必要です。

国と地方とが協議を行うべきことに、反対の論者はあまりいないでしょう。しかしここに地方の側がどのように関わるべきかは十分な注意を要します。法案では地方の側は首長と議会議長のいずれも任意団体である地方六団体が代表となることとされています。しかし、先に終了した地方分権改革推進委員会が活動の最初で述べたように、今日、自治体が向き合わなければならない問題は地方六団体の意見が一致するものばかりではありません。さらに、平成の合併により極めて多様となった「市」のように、同一の団体の中でも状況や利害が全く一致しなくなり、組織としての

意見の取りまとめが極めて困難であろうことも、指定都市や中核市、特例市といった階層ごとに団体が分立し、さらに指定都市だけでもいくつかのグループになっていることから想像に難くありません。このようなとき、地方六団体がそれぞれの組織として意見の一致を見、さらに六団体として一致できることだけで国と協議に臨むということがそもそも可能でしょうか？ 常識の問題として無理でしょう。このような状況で地方六団体が行けば、こんどは「まとめ役」がいなくなってしまうのです。

さらに、地方六団体がカバーできる行政領域は非常に狭いことも問題です。後期高齢者医療制度を第二国民健康保険に移行させる、あるいは外国人を住民票に記載と言うとき、個別事務分野は各省庁の所管部課の縦割りが自治体現場までを分断し、そこには依然、首長の統制ではなく、霞ヶ関を「本省」と呼ぶ状況が何ら変わらずにあることに留意しなければなりません。そして悲しいことに、優秀な行政マンほど、与えられた状況によりよく適合しようと努力して、結果として省庁統制に乗ってしまうのです。もちろん、そこに議会の統制などは入る余地などありません。一年ちょっと前の定額給付金が、何らの立法措置も行われないうまま粛々と実施されたことを想起してほしいと思います。

国と地方がきちんと協議し、よりよい結論を得るためにはどうしたらよいのでしょうか。

これは議会の出番なのです。行政分野ごとに起きている問題を議会が自治体全体として横断的にとらえ、さまざまな立場から議論して、可とすべきと判断するのであれば、それを意見書として国と地方の協議の場へ送付するのです。これまでの「〇〇整備〇箇年計画の推進」といった、中央省庁の手先として執行部から依頼される意見書のようにではありません。自分たちの自治体では、ここまで意見を調整したからという議決を協議のベースとするのです。1,730の議会がすべて意見書を出すとは限りませんし、その内容ももちろんすべて異なるでしょう。しかし、国と地方という協議の場を成立させるためには、まず自治体の執行部が縦割りに中に組み込まれたままでは、「弾は後ろから飛んできてしまう」のです。議会がOKを出して初めて執行部が動くという、あたりまえの自治を国と地方の協議の場のためにも、作らなければならないのです。

議員定数をどのように考えるか

第29次地方制度調査会答申に基づき、地方自治法上の議員定数の人口区分を廃止する法案も3月29日に参議院に提出されています。そこでは人口による区分の考え方を完全に止めたわけではないことも読み取れますが、しかしこれまでの議論では、地方分権一括法で議員定数の区分が大括りになった後も議員定数の削減が続く一方、法定「上限」があるから

それが定数を「高止まり」させているという認識が何度も表明されたことに注意が必要です。

次の一般選挙に向かっては、法定数から何人削減しましたという議論は、もうできません。上限がない以上、増員でもよいのです。特に合併した旧市町村域からの議会への代表をとという切実な声は、潜在的には相当あるでしょう。既に法定数マイナス何人式ではなく、「国勢調査人口何人に議員一人」等と、コミュニティの大きさ等の独自の事情をきちんと考慮した議員定数条例を定めている自治体も現れています。どうしても議員報酬の問題と定数とはセットにされやすいのですが、議員とはいえ普通選挙制の下、平等に選挙され、本来は誰でも義務として果たさなければならない職務であることを考えると、生活保護水準や最低賃金よりも低い議員報酬額で良いのかという議論、また、兼職を認めるのであれば、合計の所得が一定となるような国の非常勤職と同じような報酬体系など、さまざまな手法を考えてよいでしょう。議員の処遇として最大の問題は、報酬額よりも、その活動に対する補佐のあり方であることも、十分に配慮する必要があります。

住民投票で議会との関係の整理

地方自治法制定当時は多く用意されていた住民投票制度は日本の実状に合わないものと

して、独立回復後、次々に廃止されました。4月1日から施行された（新）合併特例法では前回導入された議会が合併協議会の設置を否決した場合にそれを覆す効力を持つ住民投票制度が引き続き規定されました。また、2月9日に（財）世界平和研究所が発表した「地方自治の統治機構はどうあるべきか—地方自治法改革基本法（平和研案）の提案—」でも、議会と首長の意思が異なる時、住民投票で結論を出すべきことが述べられています。

しかし、現行住民投票制度の母国であるアメリカでも、大統領は憲法上、直接選挙ではなく、大統領選挙人による間接選挙制度が維持されています。住民投票が多数の意見を形成するために行われることについては一定の効果はあると考えますが、しかしそこに最終決定を委ねてしまったときには、もうやり直しや修復はできないのです。自治体が民主主義の学校と言われるのはある意味実験場だからです。どうもやってみて具合が悪ければまた変えてみる、そしてそこで、別の観点からの判断が入り得る、ということなのです。すると、住民投票の結果を見て議会が判断し、その結果が悪ければ、任期切れやリコールで議員を選挙してまた決めればよいし、選挙をしなくても議員はいつでもその意見を変えて議会で多数決をやり直せばよいのですが、住民投票で決定してしまうと、なかなかその修正はできません。しかも前政権の最末期には、総務省筋から住基ネット不接続問題に端を発

し、「違法状態を放置する首長は、総務大臣が住民投票を命じて罷免させるべき」という考え方が発表されてもいます。思い過ごしならそれに越したことはありませんが、最近の住民投票に関する動きをつなげていくと、二元代表制の上に住民の意思を置く形を取りながら、実際は国による住民投票により団体自治を封じていくということになりはしないのでしょうか。

古代ギリシャのポリスで行われていた住民総会や貝殻追放はなくなりましたが、議会制度は形を変えてずっと生きています。日本の近代議会制度前でも^{よりかい}寄合は^{いれ}札でものごとを決めていました。究極的には議会は変えることを承認するための制度ですし、その決定を変更する方法も織り込まれているものです。日本では会議原則が一般社会ではあまり広まっていませんが、国際会議や多国籍団体の会議のルールは日本の議会の会議原則と同じですし、13世紀イギリスのマグナ・カルタに書かれている原則のいくつかも見る事ができるものです。

伝統というものは良いからこそ、残ったものが多いのです。自らは変えるための制度でありながら変わらずに残ってきた議会制度。もう少しその内容を知って、もっと上手に使っていけたら、と思います。

(たぐち かずひろ)

