

地方議会をどう変えるべきか

～政治の役割～

中央大学経済学部教授 佐々木 信夫

私は、地方議員と地方議会が変わらなければ、地方自治は進化しないのではないかと考えています。では、どう変えるのかという観点から、私の所見を述べさせていただきます。

地方制度調査会の答申

今年2月、第31次地方制度調査会が、地方制度のあり方について答申を出します。その中では2つの大きなテーマが掲げられるでしょう。

1つは人口減少時代における地方行政体制のあり方です。人口が少なくなっていく中、これまでの行政体制の器でいいのかという議論では、とかく市町村合併の話になりがちですが、今回の答申では、連携中核都市圏形成による公共サービスの維持、さらには地域資源活用などが示されると思います。

もう1つが自治体のガバナンスのあり方です。「ガバナンス」には、2つの大きな意味があります。1つは自治体の方向性をどう示していくのかというかじ取りです。もう1つは内部統制です。今回の答申では、内部統制の視点から地方議会のあり方、監査のあり方、行政訴訟のあり方という3点から、法改正を含めた方向性が示されると思います。

地方議会をめぐっては、これまで自主性を高めるために、会期制をなくす、定数の法定上限規制をなくすなど、さまざまな改正が行われてきた経緯がありますが、今回の答申では目玉と言えるような内容はなさそうです。ただ、議会審議の項目を拡大する方向性は示されそうです。例えば、執行機関が描いた「10か年の長期計画」などのビジョンについて、具体性をより踏み込んで審議していくとか、職員の定数計画についてもしっかりと議会で審議する。さらには決算委員会で決

算が不認定とされた場合、首長の責任の示し方を義務づけるなど、議会審議の活発化を促す方向性が示されそうです。

私は調査会の審議で、議会の事務局長は特別職にすべきであり、また広域市町村圏の議会は法制局をつくるべきで、地方交付税で措置する、などとの発言をしてきましたが、どうやら少数意見だったようです。

ただ、議会と監査委員の関係で新たな方向が出ると思います。それは議会選出の監査委員は、必置規制のように昭和22年から議員が担うよう義務づけられてきました。この義務づけを外し、法改正で選択制にする、つまり議選監査委員を置くか、置かないかを自由選択にするという方向づけです。おそらく地方自治法の改正に、この選択制が盛り込まれると思います。監査の内容というものは、非常に技術的に高度化している領域です。その割に監査委員の数が限られています。そこで、専門家を委嘱できるように、議員の枠を使ってもいいようにする。これも各自治体の判断ですので、従来どおりでも変えてもかまわないと思います。

また私は、府県制度の見直しを含めて、道州制を視野に議論すべきだと主張し続けてきました。しかし、府県制度は市町村の補完の役割ということにとどめ、府県制度の見直しについては触れないというのが、現在における調査会の方針のようです。私は、それでいいのか疑問視しています。今後も府県制度の議論は継続されるべきでしょう。

地方議会・議員は変わったのか？

さあ、そこで、地方議会をどう変えるべきか、議員はどう変わるか、どういう議論をすべきかの論点です。今日は議員のみなさまが、これまで何度も耳にタコがで

佐々木 信夫 (ささき のぶお)

略歴

1948年生まれ。東京都勤務を経て、1989年から聖学院大学教授。同年法学博士（慶應義塾大学）取得。1994年から中央大学教授。2000～2001年米国カリフォルニア大学（UCLA）客員研究員。2001年4月より、中央大学大学院経済学研究科教授・同経済学部教授。専門は行政学、地方自治論。

現在、（一財）地方自治研究機構（自治体マネジメント研究会）委員長、明治大学大学院講師、第31次地方制度調査会委員、日本学会議会員（2011年10月～2017年9月）、大阪府・市特別顧問（2015年12月～）などを兼任。

主な著書

『人口減少時代の地方創生論—日本型州構想—』（PHP研究所）、『新たな日本のかたち—脱中央依存と道州制—』（角川新書）、『日本行政学』（学陽書房）、『都知事～権力と都政』（中公新書）、『地方議員』（PHP新書）など。2016年3月、『地方議員の逆襲』（講談社現代新書）を出版。



きているようなことを申し上げようとは思っていません。問題の本質を探れるような核心を考えていきたいと思えます。

2000年の改革以降、日本の地方議会の立ち位置、あるいは期待される役割はどのように変わってきたのでしょうか。実は変わっていないのではないかと感じておられる節があります。ここが、地方議会なり、地方議員のあり方というものを問題にしている最大の焦点だと思います。

例えば、ある市議会議員は、2年4か月間、糖尿病で1度も議場に出てこなかったそうです。しかしこの間、3,160万円という報酬が議員に払われていました。変な話ですが、返還すれば公職選挙法との関係で寄附行為にあたるため、返還や減額するには新たな規定が必要になるのだそうです。

ただ、この報酬のあり方については、戦後、地方自治法を含めて、いっさい法律で書かれたものがありません。報酬は給与ではなく日当支給を原則として始まっているのですが、各自治体に支給方法も含めて扱い方を任せた結果、事実上、月給制度のようになっています。もし改正するなら、特別報酬審議会などを経なければならぬというようになっているのが実態です。実際、長期欠席ではなく、長期欠勤者の扱いにするとか、あるいは起訴等不正行為を行った場合の扱いについては、明確な定めがない自治体が圧倒的に多いです。問題が発生してから、後追いでいろいろ考えてきた。ただ、後追い対処では、特定の人を狙って改正をするということにもなりかねません。

とはいえ、先の2年4か月間、議員の役割を果たしていないという事案においては、当然辞職すべきという声もあるでしょう。議員という公職のポストは、市民代表の公器であり、個人に専属したものではないという理屈です。その認識をめぐる議論がまずは第一歩で

しょう。支給された3,160万円をどうするかは置き、なるべく速やかに条例を改正するとすれば、労働報酬の観点から、労働の対価として払うにふさわしくない活動だから、支給すべきでないとして条例を変えるべきです。身分報酬でもなく、生活給の給与としての保障でもないという考えです。ただ、それはいろいろ御不満もあるでしょう。国会議員のように歳費にすべきとか、いわゆる常勤の特別職のように給与として扱うべきという議論はあるものの、今のところは現実になっていません。報酬というものの理解を最大限広げても、病欠などの一般職の国家公務員、地方公務員でも、例えば月額6割支給にとどめるとかの規定があります。そうした妥協点を持って条例制定を行うことも現実的かもしれません。ともあれ、市民が納得する法改正をすべきであると思えます。

報酬を一例にいろいろ述べましたが、要は議員にせよ議会にせよ、いったい何が変わったのですか、という私からみなさまへの問いかけです。

2000年改革で地方自治は大転換したはず

2000年の地方分権一括法改革から十数年が経ちました。機関委任事務制度が全廃され、地方自治というものが大きく変わったとされています。

昭和22年から続いた日本の地方自治は、2000年まで国との上下主従関係が固定されていました。機関委任事務制度によって、各省大臣が、公選の知事、市町村長を地方機関として扱ってきたのです。市町村は日常業務の8割が国の機関委任事務で占められ、自己決定、自己責任、自己負担という原則の働かない行政を強いられてきたのです。表現を換えると、業務の8割が他己決定、他己責任、他己負担の原則のもとで進められ

ていたということです。市町村にとっては非常に敵視すべき制度だったでしょう。市町村には、各市町村議会が置かれている。この議会のありようを振り返ってみます。

戦前の市会、町会、村会と、戦後の市町村議会とでは、性格が全く違います。戦前の市会・町会・村会は実質的には首長の諮問機関であり、招集権者は当然、知事、市町村長であって議長ではありませんでした。しかし戦後、二元代表制といいながらも、今日までずっと、知事・市町村長が議会の招集権者であるという実態があります。戦前体制をずっと引きずっているのです。

現在の地方議会の招集権については、自治法を改正して、議長が議会を定例会まで含めて召集するように変えるべきだと私は思います。もっとも通年議会制が始まっており、事実上、招集権は議長に移っているというのが総務省などの今のところの見解ですが、そういう問題ではないと思います。また、臨時会は議長が要求すればいいという見解もありますが、逆じゃないですか。首長が臨時会招集をお願いする立場であって、招集権者はあくまでも議長だと私は考えます。議会と執行機関という2つの独立した政治機関を置いた意味を、改めて考える必要があると思います。

先に述べた機関委任事務について、議会は審議権を持たなかったり、条例制定権も持たなかったりなどの状況でした。なぜなら国の業務だからです。国の業務を自治体に委任しているわけではなく、機関（首長）に委任をしているというのが国の理解ですので、議会を排除していました。ですから「戦後50数年間、地方議会は政治の脇役であった」という表現を私はしています。

ところが、2000年改革で機関委任事務制度が全廃され、国と地方自治体を上下主従関係に固定してきた法的根拠がなくなりました。しかし障壁は残っています。1つは税財政です。おおむね、税収（国税7＋地方税3）のうち、国は4を使って、残る3を交付税と補助金で再分配しています。この過程で上下主従関係の固定されてしまう現象は、今日もなかなか変わっていません。もう1つは、人事出向制度を通じて、各省の意思というものを自治体に浸透していくという実態があります。もっとも、「出向者は不要です」と言えば、拒否できるのですが、できない実情があったということです。

では、2000年改革でどう変わったのか。業務は、自治事務8＋法定受託事務2という配分率を目途に再編していくとされています。

よくよく考えますと、なぜ市町村がやらなければいけないのか、疑問に思う業務があります。例えば、衆参議院選挙の投開票事務はそもそも中央選挙管理会の仕事であり、都道府県の知事選・議員選挙なら都道府県選挙管理委員会の仕事です。ところが、投開票実務は市町村がやっています。選管は集計事務をしているだけです。市町村からすれば、投開票事務は2000年までは機関委任事務ですからいや応なくやりますが、2000年以降は法定受託事務であり「いい迷惑だ」と考えたとしてもおかしくはありません。日本の選挙事務をやる能力というのは市町村職員にしかないので、市町村は国や県に対して「投票箱はたくさんあるので1個2万円で貸します」「会場として小中学校や集会所を1日10万で貸します」「職員は忙しいので貸しません」「拒否します」などと言える立場にあります（笑）。法定受託事務というのは、そのような性格のものなのです。ただ、市町村にお願いしたほうが効率よく、市町村も引き継いでいます。国勢調査にしても同様でしょう。

ここで指摘したいのは、先の改正によって制度が変わり、法定受託事務にも議会に審議権があるということです。議会は、条例制定権も減額修正権も持っています。2000年以降、地方議会は政治の主役に躍り出る場面を有したはずですが、しかし実際は戦後体制を引きずっていると私は見えています。

地方議会をどう変えるべきかという結論を一言で表現すれば、「チェック機関から政策立法機関へ」というのが私の見解です。議会というのは、地域の唯一の立法機関であるという理解でいいのです。

憲法には国会が唯一の立法機関と書かれており、だから自治体に立法活動はできないという解釈は間違いです。憲法でいう唯一の立法機関というのは、国政における三権分立下で立法活動を行うのは国会だということにすぎません。地方自治体が条例を制定することを否定しているわけではないのです。

ここでいう立法というのは法律ではありません。国の法律はナショナルルールですが、ローカルルールとしての立法もあります。地域限定で地域の住民にかかわるローカルルールは、すなわち条例です。条例も立派な立法です。国で決めることをなるべく縮小し、地方の決定を拡大していかなければ、中央集権体制は壊れていきません。その観点からすれば、国の意思だけでルールが常につくられていくということは、望ましくないでしょう。

なお日本においては、地域主権として自治体に立法権、行政権はあるものの、まだ司法権の分権化議論は

ありません。国内に点在する地方裁判所は国の機関です。州制度にでもして変えるときがあるとすれば、アメリカやヨーロッパがそうであるように、地域ごとの条例を勘案して州の裁判所が判断する可能性はあると思います。

みなさんにとってかかわるのは立法権の分権化でしょう。法律で決めることを制限して、条例で決めることを増やしていきたいなどの思いです。ただ、みなさんにとって条例は、自己決定、自己責任がからむ問題ですので、結果責任も自分で負うという心構えが必要です。

「 議会が担う4つの役割 」

次に地方自治における議会の理解の仕方を考えてみます。地方自治は、団体自治と住民自治を両輪として成り立っています。では、議会というものをどのように理解したらいいでしょう。議会の役割は、2000年までは1つの役割、すなわち執行機関を監視するというチェック機関に特化したようなものでした。機関委任事務制度のもとでは権限が与えられていませんので、それもやむをえなかったかもしれません。

今日、議会には4つの役割が期待されています。

1つ目は決定者です。現在の議会は、自治体の人口規模はともかく、自治体の法人としての決定者です。市町村という公法人の団体の意思決定者は議会なのです。市町村長は執行者であって、決定者は議会だというのが1点です。

2つ目は監視者だということです。膨大なお金を使って、膨大な人を使って、さまざまな業務が公選の首長を中心にして執行されています。その動きを監視する役割があるのです。なお地方公務員の数約300万人にのぼります。うち160万人が県の公務員で、140万人が市町村の公務員です。県職員160万人のうち70万人は、市町村立の小中学校の教員として市町村で働いています。教職員70万人の身分を移管すれば市町村職員になる。ただ、その場合、財政負担も動かさなければなりませんし、市町村ごとに採用試験をしなければなりません。年度によって採用のばらつきが生じれば、教員のレベル維持という観点から問題も出るでしょう。市長村職員でもばらつきはあるでしょうが、自治体が自己責任で人事権を発揮しています。長い目で見れば、教員についても、一定規模の自治体には教員の人事権は移るでしょう。実際、今、移っているのは、人口70万人以上の政令指定都市です。ともあれ、この

膨大な職員が仕事をしているのですから、そういう方々の活動を、きちっと監視するという役割が議会にはあるのです。

3つ目は提案者です。議会は住民に代わってさまざまな提案をします。提案というのは、なにも条例の提案だけではありません。条例というのは1つの法的手段なのです。例えば、「財政上、こういう措置をとるべき」「こういう要項を定めて、このように行政指導をすべき」という提案もあるのです。ときには、住民に代わって地域の問題についていろいろ質問をしながら、提案することもあるでしょう。

4つ目は集約者です。民意の集約というのは、単にワンウェイ型の報告会をやればいいというものではありません。例えば、議員が分担して4~5人単位で、地区別に〇〇議会という看板を掲げた会場を用意し、「第1定例会ではこういう議論がありこのように決まりました」「予算についてもこういう議論がありましたが結果はこうなりました」「継続される課題はこういうものがあります」「次の議会ではこういうテーマになると思いますが、意見はどうですか」と聞き取り、民意を集約していくのです。

どうやら住民からは議員の活動が見えにくいようです。ある日、議員候補者が地区に姿をみせ、「ああ選挙があるのか」と気づき、選挙が終わると消えたようになり、「あれ4年間どこで何をしていたのかな」と思っている方々が多くいるようです(笑)。こうした議員の活動を見て、報酬が高いとか、数が多いとかいう話になるかもしれません。

議会の媒体紙「議会だより」についても補足しておきましょう。「世界で一番よくできてはいるが、一番読まれない」媒体だそうです。一般市民は、市長サイドが出した「市民だより」などの広報媒体はよく見ます。インフルエンザの注射はいつ実施するとかの生活情報が載っていますからね。それに対して「議会だより」は、誰が質問したかといった内容ばかりですから、市民には議員の日々の活動は伝わらないというのが実態でしょう。

なお議員活動4年間で刻々と変わっていくような社会問題について、事前に諸意見をまとめておくことも必要でしょう。今後は、議員が住民の意見をきちっと集約する活動が重要になると思います。

「 地方自治の本旨、団体自治と住民自治について 」

地方自治の本旨は2つあり、それは団体自治と住民

自治という車の両輪である——。憲法の解釈であり、よく口にされるフレーズです。

では団体自治とは何でしょう。

簡易な話をします。例えば、面積150平方キロメートルという地域が確定していて、そこに住民登録をしている人が10万人とします。住民は、政治や行政を行う公法人、法人格を持つ市町村をつくることができる。物理的には役所という建物ですが、団体として政治行政を営む権利を持つということです。さらに団体は他からの介入を許さない。つまり隣の市がうちの市町村について、意思決定についてかかわることもなければ、もっといえば県がかかわることもなければ、国もかかわることができません。日本の地方自治というのは憲法上保障されたとされますが、2000年まではほとんど団体自治はありませんでした。なぜなら、8割が国に差配されていたからです。事実上、団体自治は空洞化していたと評価をせざるをえないのですが、現在はそうではありません。隣接の自治体も、自ら固有の意思決定ができる公法人として、政治行政を営む権利があります。これを保障するのが団体自治です。

住民自治は、多くの住民が参加して意思決定をする、という点が核心です。戦後、普通選挙制度に基づいて、性別や所得の額に関係なく、20歳以上の者を全部有権者にし、25歳以上の者が被選挙権を持ちました。

先般、18歳まで参政権の枠が広がられました。70年ぶりの改革ですが、世界標準からすると70年遅れ、3周遅れの観がします。しかも、選挙に関するいろんな規制があり、4周ぐらい遅れているのではないのでしょうか。なぜなら、あれもやるな、これもやるな、というように、ある意味、選挙に関心を持たないような規制ですから、当然、無関心層が増大し投票率も下がります。かつては、有権者と候補者が接触し、いろんなものが渡ったかもしれませんが、そういうことはないように日本人は勉強してきたはずですし、我々もそう教えてきたつもりです。

補足しておく、かつて日本は「地主自治」が実態でした。明治～大正期、参政権は25歳以上の男子で、しかも国税を一定以上納めている「公民」に限られていました。今日に置きかえれば、一定規模の経営者のみが有権者で、その下で働いている従業員には、選挙権が与えられてない制度だったのです。

一方、職員や議員という存在も変化しました。例えば、かつて町役場の三役といえば、町長・助役・収入役が定着していました。今では、電子化の流れもあって、収入役は廃止され、会計管理者 (accountable

person、accounting officer) に、助役は「副町長 (vice mayor)」という呼び方になっています。国際的にも意味が通じます。

戦前の議員は、おおむね多額の寄附をしたお金持ちでした。お金持ちだから無報酬でもやっていきました。収入役にしても多額の寄附した者が貢献として就任していた例も少なくありません。今、議員は無報酬にすべきというのは無謀です。もちろん、議員当人が無報酬でもいいというなら、それはそれで検討すればいいと思います。要は、お金持ちだからやっていけた戦前と今日では事情が違うという点を理解すべきです。少なくとも2000年改革のとき、整理すべきだったと私は思います。

「 議会が築く、わがまちの未来 」

さらに話を深めたいと思います。先に議会の役割 (決定者・監視者・提案者・集約者) を述べました。では議会の原理原則はどこにあると理解すればいいかを考えます。

4つの役割には、住民に代わって、代表してという住民目線があります。議会は住民から白紙委任されているわけではありませんから、住民の考えを聞いたうえで、4つの役割をバランスよく果たしていく。こうした原理原則を、例えば議会基本条例をつくる際、議員だけで議論していくことが重要だと思います。外部任せの議会基本条例はなんの意味もありません。通年議会にしても、議会の原理原則が反映されなければ、改革にはならないでしょう。

今、この場で考えているのは、4つの役割をバランスよく果たすために、議会は何をどう変えるべきかというテーマです。

そもそも日本の二元代表制は極めてレアケースで、アメリカの大都市だけが採用している制度であって、欧米はおおむね議院内閣制です。日本では県も小さな町村まで、なんら疑問も持たず一律で二元代表制でやってきました。その体制下、問題にしたいのは、政治の役割が機能しているかということです。日本の場合、政策過程の議論はほとんど国でしか行われていません。なぜなら、国が政策を決めて、執行するのは自治体だという、かつての中央・地方関係があったからです。ところが、地域のことは地域で決めるという方向になり、自己決定、自己責任、自己負担の原則で、自治体を経営していくための改革が求められるようになりました。改革には大小のテーマはあるでしょうが、自治

体で政策過程を議論することが求められているのです。

この政策過程というのは、わかりやすくいえば、住民における何らかの情報を、自治体というガバメントが加工して、出力するまでのシステムです。公共サービスという形で出力されるまでの間、ガバナンスとして、課題を解決するための政策立案、政策決定、政策実施というステップを踏み、政策評価というステージに立つわけです。工場で言えば製造ライン、つまり工場の中がどうなっているか、その中こそが自治体の政策過程です。

製造ラインに乗っているのは、日本経済の3分の1を占める「公共問題」であり、今日、赤字経営が続いています。当然、統治機構のムダとか、サービスのムダとか、メスを入れざるをえないのですが、どうすればいいのかをセットするのが政治の役割です。複数の政策案が出されていいでしょう。政策案を政治が決定し、行政が執行し、そして評価するのです。

以上を考えれば、政治の役割、地方議会をどう変えるかは、議会が「チェック機関から政策立法機関へ」変化する道筋とみてよいでしょう。

今日、政策立法を考えるうえで大事にしたいのは、人口減少下、既存の行政サービスを維持し続けるか否かの判断です。

政策形成では、PDCA（計画・実行・評価・改善）サイクルが重要になると思います。例えば、Plan（計画）については、やめる仕事、組み合わせる仕事、拡大する仕事などの精査が必要でしょう。

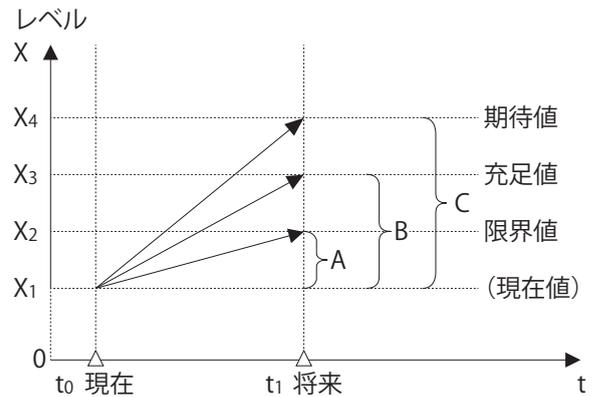
従来、福祉も教育もインフラ整備も農業も、あるべき姿は国が決めてきました。現状 X_1 ・目標 X_3 ・課題Bが設定され、「ナショナル・ミニマム」と称して、国が一律に決めてきました。しかし今日、価値観が多様化し、地域も多様化し、1つのものさしで全てを仕切ってもうまくいかなくなっている現状があります。まちづくりもモノクロではなくカラフル化しています。地域に応じたまちづくりにしたいという人々の思いも強くなったのではありませんか。つまり、あるべき姿 X は1つだけではくれないのです。例えば、「寝たきりゼロ」は確かに期待値目標（ X_4 ）です。しかし、批判があまり出ない程度の限界値（ X_2 ）目標もあります。理想を追求するか、7～8割の満足を優先させるか（充足値目標（ X_3 ）は、地域ごとの政治判断）です。

ギャップのC、A、Bが問題点です。

地域ごと、それぞれ問題点の幅が違います。解決する手段は政策の立案にかかわりますが、要点は4つあり、その組み合わせが大事だと思います。

1つ目は権力的手段です。法律や条例によって義務

政策目標と手段



佐々木信夫『日本行政学』（学陽書房2013）P.187

を課して、望ましい方向づけをします。

2つ目は経済的誘引です。例えば、エコ補助金、エコ減税、エコ交付金など経済的に有利になるような活動を促す制度を整えるのです。

3つ目は情報提供です。例えば、条例の内容やエコ制度などを周知していくとか、特定の地域や業界を限定して行政指導していくなどです。

4つ目は行政主体事業です。地域内で求めたい諸活動が不活発なとき、行政が主導的に、施設整備、雇用などに直結する事業をする。

以上は、民間の企業活動と重なる部分もありますが、行政の場合、政治が関与します。例えば、東京都はディーゼル車を規制するという政治判断をして、条例をつくって、補助制度を整え、周知しました。望ましい方向へ向かうために、さまざまな政策を組み合わせ、ディーゼル規制を実現しました。政治の判断として、わがまちは、I分野は期待値実現を目指す、II分野は不満が出ない程度の限界値目標でいく。福祉、教育などIII分野は充足値目標でいくか。ならば、そのための10か年計画を組み立てましょと、こういう話なのです。結果責任は政治が負わなければなりません。例えば、リゾート施設を整備したけれど閑古鳥が鳴いて、自治体は財政破綻に追い込まれるという事態も起こりえます。首長だけが経営をするわけではありませんので、議会という政治機関の役割は重いのです。なぜなら、主要な意思決定者が議会だからです。

最近、地方創生に関して、「本来なら議会の出番なのに、議会の声が聞こえない」という指摘があるそうです。地域を再生・活性化していくために、ヨコの連携も含めて、どういう地域のあり方がいいのか、議員が議会で声を高め、これからの地域づくりをしていただきたい。まさに地方議員の逆襲を期待します。