

自治体議会のズレ、 その分析と補正

元衆議院法制局参事 吉田 利宏

多様性を持つ議会の結論は より住民の考え方に近い

私は衆議院法制局で、立案職員という議員立法を担当する専門職の仕事をしていました。今は物書きをする一方、自治体や自治体議会に関わらせていただいています。以前、三省堂から『地方議会のズレの構造』という本を出版しました。今日の演題もそれを踏まえたものです。

まず、議会と執行部とのズレについてお話します。自治体の特徴の一つは二元代表制です。執行機関のトップと議会議員という二つの住民代表が選挙で直接選ばれます。この二つの代表機関がいつも同じ判断をするなら、こうした制度にはしなくてはなりません。つまり、執行機関と議会にズレがあるというのはあらかじめ想定されていることであって、そのズレを地方自治に生かすというつくりになっていると考えることができます。

近頃、多様性という言葉がよく使われますが、それぞれに考え方の異なる住民から選ばれた議員で構成する議会こそ、多様性が命です。ただ、多様性が本質だからといって、ばらばらに言いたいことを言っているだけでは意味がありません。たくさんのお考えがある中で、これだけは住民のために主張しないと、執行部を修正しないと、と考えて議会がまとまるのが重要です。議会がまとまった場合には、多様性を持った議会が一致した分、執行部より議会の結論のほうが住民の意見に近いということになります。ここに、議員提案条例や議案の修正の土壌が生まれます。それは、執行部の住民意思とのズレを議会側で修正できるということです。

ここで、執行部の政策の特徴みたいなものをお

話しておこうと思います。自治体は国とは違って、政策決定ではトップダウン型になります。そのため、首長の関心が強い政策分野では、自治体内の審査がどうしても粗くなります。特に選挙で掲げた公約やマニフェストについては、そうなります。議会としては、本当にそうした政策が必要なのかをチェックすることが重要です。これを立法事実の確認と言いますが、立法事実があったとしても、条例にしなければならないのかとか、総合計画との整合性がどうなのかといった点から監視をしていただくのがいいと思います。

住民から選ばれたからといって すべてを任されているわけではない

次に、住民感覚とのズレの話をしてしたいと思います。仕事で関係したある自治体で、首長と議会とがかなり対立関係にありました。首長が議会の顔を潰すようなやり方をするので、議員の間で反発が広がっていました。ときには、議会が住民のための施策を邪魔しているというような言い方さえしていました。この首長は、住民の意見をよく聞いて「こういう分野なら、あるいはこういう表現なら住民を敵に回さないだろう」と考えたうえで、あえて議会を敵に回しているのが見え隠れしていました。

ある議員の愚痴を聞きながら私が思ったのは、この議会の弱点は、住民と議会との距離が必ずしも近くないということです。全部の議員がそうというわけではありませんが、主だった議員が、「自分たちは普段、住民の意見を聞いているし、住民から選挙で選ばれているんだから、個別の案件で住民の意見を聞く必要はない。それは我々議員に任されていることだ」と言っていたのです。それを

吉田 利宏 (よしだ としひろ)

略歴

衆議院法制局で法律案や修正案の作成に参画。その間、衆議院事務局へ出向し委員会運営を学ぶ。法律に関する書籍を多数執筆。議会や審議会など多くの公的機関の仕事に参画し、研修講師や講演などで活躍中。著作に「地方議会のズレの構造」。



聞いて、首長が攻めているのは、多分ここなんだろうと感じました。

首長の場合、当選するのに多くの票数が必要です。より厳しい競争に勝つことが必要で、票数が多い分、強固ではない票も当然あります。こうした票は、案件や状況によって、非常に移ろいやすい面があります。また常にイエスかノーか、行政において判断する立場にありますから、住民の意思に対しての感度が高くないと政治家としての立場が危うくなります。

これに対して議員は、当選するのに必要な票数は、首長に比べればかなり少なく済みます。それは同時に、議員の多様性を生む元になります。ところが、一定の支持者だけを向いた強固な地盤をつくることも可能です。現在のように投票率が低くなればなるほど、こうした可能性が顕在化していきます。自分を議会に送り出してくれた人の意見を大事にするという、政治的な義理を大切にされているのかもしれませんが、ただ、それでも、やはり議員となった以上は議会の一員としての振る舞いが大事になってくると思います。

議事機関である議会の一員として 住民に向き合うことが大切

家庭ゴミの有料化を例に挙げてみましょう。有料化の導入を執行部が検討する場合、議会にもある程度根回しというか、事前に説明をしてくれます。そうすると、一般質問などでそれぞれの議員が取り上げて、ある議員はゴミの減量化の観点から賛成だと言い、またある別の議員は、住民への負担増は絶対認めないと主張する。各々の議員が、それぞれの情報から自らの見解を述べているという状況ですが、このまま家庭ゴミ有料化の条例案

が出てきて、それぞれの議員が採決に応じたとして、これは議会としてどうなんだろうという感じはします。

というのは、議会としては何もしていないからです。議会は議事機関ですから、多様な意見を戦わせて議論が行われ、情報が共有されて、歩み寄るべきところは歩み寄る、それを住民の前で行っていくことが必要になります。住民に対して負担を求めるならば、その説明を執行部の説明に任せるのではなく、執行部の説明を議会として理解して、そのことを住民に説明しなければならないのではないかと思います。

議会が住民の代表ではなくなったときには、結果として、住民の議会への信頼が失われて、執行部への監視が十分でなくなるのではないかと思います。するとどうなるか。様々な地域で市民の方から聞くのが「市長のほうが話をよく聞いてくれる」ということです。これはまさに、市民感覚と議会とのズレです。市民からすれば、首長より議員のほうが近い存在であり、頼りにしたいはずなのです。ところが、なかなか話をするチャンスがないのです。

一方、市長は強いですよ。市長と市民の車座の会なんていう場合、行政機関のトップとしての市長として出ているわけですから、市民からすれば非常に参加しやすいのです。議員も、政治家という面だけでなく議会の一員＝公職としての議員という面を出していかないと、市民との距離が遠くなってしまうと思います。

リモート技術を審議の充実化にも 活用することが住民の意思

次はリモートの話です。コロナ禍になって、議

会でもリモートの会議が注目されるようになっていきます。皆様の議会でも、コロナ禍の中でどう議会の役割を維持していくかについて様々な議論をされているかもしれません。リモート議会を導入するとしたら、まず最初に考えることは、コロナ禍の今だけの緊急避難的な措置として導入するかどうかです。コロナ禍で議会としての活動に穴を開けないように、最低限の活動をできるようにする。しかし、基本はあくまでも、リアルに参集するという姿勢です。しかし現在では、今後も一定の条件の場合にはリモート技術を使って議会を運営していく、そうしたことを想定して整備をしていこうという考え方が一般的になっています。

これによってどんなふうに議会が変わるのだろうと、住民にとっては少しわくわくする部分があります。というのは、若い世代はリモートの可能性を確実にものにしているわけです。そういう人たちから見ると、もしものときに最低限のことがやれるようにしておきましたというだけでは、リモート委員会を導入したことの意義づけというのはしっかりこないのですね。

ここでも、議会側と住民、特に若い世代を中心とした住民とのズレがあるように思います。議会の方は、リモートで委員会を実施できるように条例を改正しただけで、議会改革の実績なんだと思うかもしれません。しかし、リモート技術を使えばより多くの人から、負担が少なく意見を聞けるようになる。これが改革の本丸だと考えるのが住民だろうと思うのです。たとえば、視察もリモートでできる場合が多いです。それから、参考人や公述人からリモートで意見を聞く、そういう環境が格段に整ったということになります。また請願者、陳情者の意見もより聞きやすくなります。これまで議会に行きにくかった住民や、遠方の有識者からも意見を容易に聞くことができるわけです。

育児や介護で議事堂に来られない議員にも、リモートで参加を求めることができるようになる、これも強調されます。それはとてもいいことだと思います。ただ住民からすると、そこだけにとどまらず、リモートを活用することでいかに審議の充実を図れるかが重要です。リモート委員会を開けるように委員会条例や会議規則を改正するなら、参考人や公述人もリモートで出席できるように改正すればいいと思います。

政務活動費の使途を丁寧に 公開することが信頼につながる

次は、政務活動費に関するお話です。少しでも調査に役立つなら問題がないのではないかと議員が言って、いや、税金を使っているんだから無駄遣いはやめてほしいと住民が言い合う。この溝が埋まらないという状況があります。埋まらなかったらどうなるかという、最終的には議会への不信になって返ってきちゃうんですね。

たとえば、調査にかかる旅費です。政務活動費のマニュアルでは、執行部の旅費条例の例によるとされているところが非常に多いです。旅費条例で首長は、一定の距離以上だとグリーン車を利用できるようになっています。そうすると、議員が調査研究の旅費としてグリーン車の利用料金を計上できる。これは別に違法ではありませんが、住民はどう思うか。グリーン車に使うお金があったら、議会での審議充実のために使ってほしいと思うかもしれません。

政務活動費の難しいところなのですが、2012年の改正で政務調査費から政務活動費になったばかりです。そのため裁判や個別の事例によって、白になったり黒になったりというグレーゾーンがまだ結構あります。ですが、どの判決も押しなべて認めていることがあります。それは議会ですっかり議論をして決めたのであれば、よほど外れていない限り、まずは認めていこうという姿勢です。議会の自律権を認めているということです。

政務活動費を使用できる範囲は、条例で定めることになっていますが、恐らく条例では、通り一遍しか決めていない自治体が多いと思います。そうすると、手引きみたいなものが必要になってきます。これがよくできている議会とそうでない議会があって、かなりの差があります。グレーゾーンについては、こうした手引きに従ったものかどうかはまず問題になるため、この部分を精緻化することが大切です。

さらに言えば、情報公開を行うことも重要だと思います。収支報告書はどの議会でもつくられていて、それをホームページに上げていますが、収支報告書だけだと何に使われているか分かりません。領収書をホームページに掲載するなど、より公開の度合いを高めることが、結果的にトラブルを減らすこととなります。情報を丁寧にオープンしているということは、住民からすれば「ここま

でオープンしてくれているならば大丈夫だろう」という安心感につながってくるのです。

報酬や定数を減らすことは 船幽霊にひしゃくを渡すこと

議員報酬と定数についてです。これは今までの話とは逆に、住民のほうがズレていることが多いという話です。こと議員報酬や議員定数に関しては、多数の住民の意見に素直に従ってはいけない面があると思います。恐らく住民アンケートをやると、報酬も定数も減らしたほうが良いという結果になります。

海がしけになると、船幽霊というのが出るらしいのです。船で遭難して亡くなった人が、幽霊になって現れるそうです。その幽霊たちが船に向かって、「ひしゃくをくれ、ひしゃくをくれ」と言うのです。決してひしゃくを幽霊にあげてはいけなくて、ひしゃくをあげるとたくさんの手が出てきて、そのひしゃくを持って、船に水を入れて沈没させる——そんなお話です。

「報酬を減らせ、定数を減らせ」という声に応えることは、まさに船幽霊にひしゃくをあげるのと同じです。そもそもこういう主張は、議会の役割を評価していないところから始まっている場合が多いため、少しくらい報酬を下げたり数を減らしたりしても、満足するとは限らないのです。

もちろん、だからといって報酬や定数について住民が議論する機会を与えないというのも問題です。特に報酬は、特別報酬審議会に任せがちになってしまいます。現状維持なら特別報酬審議会に任せてもいいですが、何らかの形で変更を求めたり、変更を期待するならば、まず議会のほうで住民の意見を聞く手続きを丹念に取るのがいいと思います。

住民の意見を聞くのは大変かもしれませんが、議会の役割を住民に理解してもらいたいチャンスです。報酬や定数について議論するときも、一緒に勉強会をして、議員活動の全容を訴えて、適正額や人数を判断してもらいましょう。その中で、「自分が議員をやるなら、これぐらいもらっても割が合わない」といった声を上げる住民が、必ず1人や2人出てきます。こういう住民が出てくるまで議論することです。そうやって、住民の中に理解者を増やしていくことが大事だと思います。

自治体議員は国会議員以上に 行政に関わる権限がある

法律上の使命とのズレに話を移します。先ほどお話したように、議会は住民の代表機関でなければなりません。ですから、議員は政治家として行動するばかりでなく、議事機関の一員としての役割を果たすことが求められます。審議に際しては、他の議員と必要な情報を共有して、論点を整理し、違う立場の議員とも議論をして、一致できるところを見つけていくという努力をしなければなりません。

自治体の議員は、自分たちの力を低めに思っているところがあるように感じます。自治体議員は国会議員以上に、直接行政に携わる法的な権限が与えられているのです。自治体としての最終的な意思を決定することを団体意思の決定といいます。が、団体意思の決定の場面というのは多いのです。たとえば、地方自治法第96条第1項5号は、一定の契約をするに当たっては議会の議決が必要だと規定しています。こんなに強い議会の関与は、国会では考えられません。

国の場合は議院内閣制なので、たとえこうした権限を国会に与えたとしても、国会の多数が政府の判断と異なることは普通ありません。ところが自治体議会では、執行部と異なる判断をすることが想定されています。だからこそ、その議決に当たっては、十分な調査と議論ができなければ住民を裏切ることになります。

地方議会の権限が大きいという意味では、すごいと思うのが地方自治法第96条第2項です。本来行政の権限であるものを、条例によって議決事件として、議会の権限にすることができるのです。この制度もうまく利用してもらいたいです。議決事件を追加すると、行政の決定に関与する立場になるわけですから、資料の精緻さが高まってきます。こうして行政により深く関与できることが、議員としての行政に対するセンスを磨いてくれます。つまり、行政の監視に対する力量が上がっていくことになります。

議員は多様性と人権に関する 高い意識が求められている

次は、少し多様性の話をします。人権を守る議会の使命とのズレの話をします。議会というのは、いろいろと難しいことがあるところ。最終的に

は、多数決で決めなければならない部分があります。だからこそ、そこに至るまでの議論を重ねたり、そうした結果を導いた理由やそれぞれの議員の意思、少数意見を記録しなければならないわけです。そのような責任を今は議決責任と呼んでいます。

議決責任を果たしていない議会は、いきなり多数決になりがちです。そして、多数決で決めたことだからと結論を住民に押しつけます。そういう議会は押しなべて、多様性や人権に関する意識が鈍いところがあります。「多数派が正しい民意だ。少数派は我慢してもらわなきゃ」という論理が通用してしまい、議会では誰も注意する人がいないわけですが、世間は違います。世間が厳しい目を向けるのは、言葉尻ではなくて、多様性や人権を守るべき議員が、そのことに向き合っていないことに対してなのだろうと思います。

最終的には多数決で決めざるを得ないからこそ、多様な立場での議論が必要ですし、権利制限する条例を定める権限を持つ議員だからこそ、とりわけ高い人権感覚が必要です。多様性と人権に関しては、それを守ることが議会として求められているし、期待されている存在なので、そこはくれぐれも意識してほしいと思います。

議会の自律権を認めて その力量を試す法制が増えている

だいぶ毛色の違った話ですが、禁煙や個人情報保護と議会についてです。令和2年4月に、健康増進法が受動喫煙防止の観点から改正されました。行政庁舎は第一種施設として、室内はもちろん敷地内も禁煙が原則です。ところが議会の扱いについては、行政庁舎とは別で、第二種施設として、原則的には室内全面禁煙ではありますけれども、喫煙の専門室などを設ければ喫煙オーケーとされています。そして、そうした対応をした議会もあります。

都道府県の場合は、議会棟が行政棟とは別にあるわけです。市町村の場合は、行政庁舎の中に議会フロアがあるというのが一般的だと思います。この場合、利用者が役場の利用者として分離されているとか、フロアの構造上、住民を巻き込んで受動喫煙が起こりにくいといった理由がないと、行政庁舎と異なる扱いはできないわけです。

最近では、法制で議会だけ別にして議会の自律権に任せるという世界が増えています。ある意味、議会の力量だとか判断を試しているのです。たとえば、喫煙派が中心の議会だと、議会は第二種だけ

らと言って、たとえ行政庁舎の中であって住民も階段を利用するような構造であっても、自分たちが都合のいいように喫煙所をつくるということもあり得るのです。法律上は違反はしているわけではありませんが、これは議会として、ある意味踏み絵を迫られているところがありますね。

もう一つ、令和5年4月に始まる個人情報保護条例の再編成についてです。従来はそれぞれの自治体で条例を定めていましたが、今は国の定めた方針を基に、自治体が条例をつくり直す作業をしていると思います。その中で、議会は別になっているのです。国の方針が議会を外しているのは、別に議会は個人情報保護のルールが必要じゃないと言っているわけではありません。だけど、十分な議論をしなくても、議会は住民の代表だからいいだろうと考える人がいるのです。これこそ、別枠にしたうえで、議会がどういう内容で規定するか、踏み絵を迫っているところがあります。

議会の弱いところは、外部の人をできるだけ意思決定や意思決定前に入れたくないという気持ちが強いことです。しかし個人情報保護については、やはり専門的な人にしっかり分析してもらうしかないと思います。

多数派による発言取消し命令の 悪用は議会の自殺行為

次は、発言の取消し命令の悪用についてです。人が集まれば好き嫌いが生じるのはしかたないのですが、好き嫌いが議会に持ち込まれると、議会の権威を失わせることになります。

地方自治法第129条を見ると、議長が発言の取消し命令を出すことができるようになっています。この規定はその場の秩序維持が目的であり、だから議長に権限が与えられているのです。発言の取消しは懲罰ではありません。取消しの対象となる発言を不穏当発言といいます。地方自治法違反、会議規則違反の発言などが不穏当発言になります。

それに加えて、地方自治法第129条には「その他議場の秩序を乱す発言」とあります。しばしば問題になるのが、事実無根の発言とか、事実と証明されていない発言、あるいは聞いた住民が不快になるような発言です。事実でない情報が議会で流布されると、議会秩序が保てない、住民の信頼を大きく損なわせるということで、発言の取消しを命じることになるのだろうと思います。

そのことを利用して、執行部批判の発言に対し

て、発言の取消しを議会で求めるということが割と多発しています。議会で発言取消しの議決をしようが、議会運営委員会で発言の取消しを決めようが、従うかどうかの最終的な判断は議長の権限です。しかし、発言取消しの動議が可決したとか、議会運営委員会で発言取消しが各会派の総意となったり、あるいは、一番大きな会派の意見として強く言われたとなると、事実上拘束されることになります。結果として、多数派の議員により、少数派の議員の発言、特に執行部批判が取消しの対象に挙げられやすい傾向にあります。特定の議員や少数会派の抑圧に、倫理条例さえ使われることもあります。

議会というのは最終的には多数決なので、だからこそ、繰り返し述べているように、少数意見の保護や、少数への配慮が行われるべきなのです。多数派が力で少数派を押しつけるようなことは、議会ではなくなることを意味します。住民の信頼を失い、さらには執行部に十分な批判ができる議会ではなくなってしまいます。

「 機関委任事務時代の議会像と 訣別することが求められている 」

時代とのズレについてお話しします。私はまだ、議会も議員も、機関委任事務時代の議会像、議員像に引っ張られているのではないかなと思います。機関委任事務がなくなって22年が経ちました。しかし大きな船と同じで、方向転換に時間がかかるのも議会の特徴だと思います。機関委任事務があった時代は、市町村の3～4割、都道府県の6～7割が、国の事務を預かっているという状況でした。機関委任事務に関しては条例を制定することができないし、議会の調査権も及びません。そうすると、国からすれば、自治体というのは自分たちの手足、部下なわけです。

一般質問が隆盛化したのも、執行部優位の中でどうやって議員の存在感を見せるかというところと関わってきます。少し前まで一般質問では、「○○についての実績をお聞かせください」とか「今後の○○についての方針を聞かせてください」といった尋ね方をしている議員も多くありました。このように、提案とか監視というより確認ということを中心にするのも、機関委任事務のマインドの延長線なのかなと思います。

私は、議会基本条例は必ずしも必要だと思いません。でも、こうした機関委任事務時代の議

会にお別れをして、住民に新しい議会の姿を見せるためには、議会基本条例の制定は必要だったのかもしれないと最近は思います。定めた以上は、確実に機関委任事務時代の議会に訣別する努力をしなければならないと思います。

「 リモート技術が広げる 直接民主制の可能性 」

最後に、現代的な間接代表制のズレの話をします。20年以上前、スイスのランツゲマインデ（住民総会）の調査に行ったことがあります。数千人規模の準州でしたが、工夫があれば直接民主主義が成り立つのだなと思った覚えがあります。簡単に結論が出ないときはどうするのですかと事務局の幹部に聞いたら、「それはとことん議論すればいい」と言われたのが印象的でした。

現在、委員会や本会議のリモート技術の導入が議論されていますが、リモートであれば何も議場に集まる必要がありません。事前に議案などの案件を示しておけば、スイスみたいに住民の意思で修正案を出したり、事務局がそれを整理すればいい。議員が必要だとしても、案件の整理や、住民総会の運営の根幹的な部分についてだけ役割を果たせばいいということになるかもしれません。

自治体行政をめぐる一つの流れで、エビデンス（根拠）に基づく政策形成というのがあります。議会が合理的な根拠に基づく議論ができなければ、いずれ住民から「AIに任せておけばいい」と言われかねません。昔は住民と行政の情報量は非対称性があって、その非対称性を埋めていたのが議会の議員でした。行政から情報を引っ張り出してきて、それを住民に対して提示する。それが、「どうなのですか」「実績はどうですか」といった一般質問に象徴される議員の求められた役割だったのです。しかし今は、行政や議員が持っている情報を、住民でも努力すれば手に入れることができます。非対称性は解消しつつあります。

だとすれば、議員の役割は何かといえば、その情報でAIにはできない議論をすることです。短期的には住民に負担を強いるかもしれないけれど、長期的な視点からこういうことが必要だとか、少数意見であっても我が市にとってはこれが大事だといった新たな論点を提示する。あるいは、みんなの中で何が大事なのかを集約して、それを住民に提案する。そういった、まさに議事機関としての議論なのではないかと思うのです。