

自治体議会改革に いま必要なもの

法政大学総長・法学部教授 廣瀬 克哉

共通理解の形成が困難な ネット社会の特性

新型コロナウイルス感染症が、2023年5月8日から5類感染症に移行しました。3年間のコロナ禍で課題だと感じたことの一つは、リスクコミュニケーションに関わる問題です。様々な情報を総合的に判断して「だいたいこんなところかな」という共通理解を形成する方向に、日本の社会が行かなかったのではないかと。これは政治だけの責任ではなく、マスメディアやSNSをはじめとするネットメディアの特性が、悪い面に作用した部分があると思います。それぞれが自分の信じたい情報に強くアクセスして、いわば自分の中で増幅させる一方で、違う見解については反証になる情報を見つけてきて批判する。

その端的な例がワクチンについてです。接種の効果を万能視するものから、「そんなものを打ったら死ぬ」という意見まで多様な議論がありました。接種対象者の年齢を引き下げることについても同じです。また、マスクの効果、行動制限のあり方についてもそうです。何か一つの方針が打ち出されても、なかなか納得しにくい。そういう気分が社会的に広がっていたように思います。

論点を整理して、いろいろな意見があるけれども事実に基づいて確認できるのはこれで、こちらは確認できない。そういった捉え方が必要です。とはいえ、感染症というのは本質的に確率の問題なので、2人の人間が同じ行動をしても同じ結果が出るとは限りません。マスクにしても、付け方によって、あるいは素材によって感染する確率が

どうなるといった実験データは出ていますが、どのマスクを選んだとしてもかかる人はかかるし、かからない人はかからないのです。ですから非常に難しい問題となりますが、社会的に相対的多数の人が腑に落ちるような納得と合意を、事実に基づいて形成できるかというのが、リスクが現に社会に存在するときの、社会的な対応の相場をよりよくしていくために必要な条件になるわけです。

残念ながら、今回はそれがあまり成功したとは言えません。特にSNSでは、自分好みの情報がどんどんお勧めで出てくる仕組みになっています。嫌いな情報には触れないようにしようと思えば、接することなく生きていけます。その結果、ネット社会では知識の偏りや一方的な見解が増幅される方向へ働きやすくなってしまっている。これを、リスクコミュニケーションの取り組みによってある程度補正できたのかというと、残念ながら厳しかったように思います。

議会は人々をタコつぼから 否応なく引っ張り出す場

テレビなどの報道機関では、感染拡大につれて、多くのコロナ関連の番組が長時間にわたって流されるようになりました。しかし、今日の東京都の感染者数は何人でした、こういう対策を取りましようと言われても、その時点でまだ感染者数がゼロだった県の人たちはどう受け止めればいいのか、各地域のローカルな状況に対応した情報提供や情報交換がきちんとなされたのか、その点は今改めて真剣に反省すべきなのではないかと思っています。

地方議会はいろんな意見や立場の人間の集まり

廣瀬 克哉 (ひろせ かつや)

略歴

法政大学副学長・常務理事を経て第20代法政大学総長。自治体議会改革フォーラム呼びかけ人代表を務め、地方自治における業務の情報化等に関する研究などを行う。自治体の議会改革の応援団、改革情報の媒介役として活躍中。著作に「議会改革白書」など。



ですから、コロナ対策についても論争になり、なかなか意見が一致しないでしょう。でもそれこそがコロナ禍においてはメリットだった、あるいはメリットという面もあったのではないかと。というのは、議場での議論はSNSと違って、自分の思いや好みと異なる意見が出てくることを避けられません。自分が心地よいと思うタコつぼには籠れない、そういう環境が議会という議論の場にはあります。「議会のほとんどの議員がこうだと言っているから、違うことを言うあなたは発言の資格はない」なんて言うことはできませんよね。そんなことをしたら、まさに議論の場としての議会の自殺行為です。

つまり議会は、人々を自分が信じている情報や、自分が心地よいと思うタコつぼから、否応なしに引っ張り出す場なのです。議論を通じて「まあ、こんな辺りが落としどころかな、多くの人が納得できる線じゃないのか」という納得感が多くの住民に浸透していく。そうしたメカニズムが働いていれば、リスクコミュニケーションの機能不全という状態を補正できたのではないかと。その役割を議会がどれくらい果たすことができたのでしょうか。

これからも、世論を二分するような事態が生じるかも知れません。そのとき、意見が対立するからといって議会が機能停止するのではなく、なかなかまとまらなかったとしても、多様な意見を議場で戦わせて、多くの人がある程度納得できる相対的多数の合意を形成しようとするのが議事機関としての役割です。

3年間の教訓を次の世代に バトンタッチする責務

新型コロナウイルス感染症が5類感染症に移行するということが、私もそうですが、解放感があります。地域の様々な場で活動が活性化していくという意味では、大変いいことです。ただし、収束したからコロナのことは忘れてしまうというのは、少し違うと思います。この3年間の経験の中で、忘れてはいけないこともあるでしょう。その振り返りと点検は、自治体の意思決定を担う議会として、責任を持ってやっていただきたいのです。それができなければ、何十年後かわかりませんが、再び世界的な感染症の拡大などという事態が起こったとき、また同じ混乱を繰り返すこととなります。ここで改善できなかったことは、次のラウンドでも必ず繰り返します。この3年間で得た教訓を次の世代にバトンタッチすることは、解放感の中でも忘れずにやっていただきたい。リスクコミュニケーションの改善と業務改善の2面で、ぜひ点検をお願いしたいと思います。

業務改善については、議会は執行機関ではありませんから、行政の行っていることについて質疑や質問を通して確認・評価し、場合によっては改善提案をするといったコミュニケーションが必要です。だいたい前のことになってしまっていますが、ワクチン接種の予約をめぐっては、同程度の人口規模の自治体でも、数か月単位で早い自治体と遅い自治体の差がありました。それはどこに違いがあったのか。

その点についてはすでに検討している、どんな

問題があったかを検証するために動き始めているという自治体もあるでしょう。しかし、予約を受けている最中にも次から次へと状況が変わっていき、ワクチン接種の一方で医療上の対応も迫られたという中で、当時の対応についての検証がおろそかになっているところもあるのではないかと思います。

今からでも遅くありません。当時の担当者はまだほとんど在職しているでしょうから、話を聞いて、評価・分析をして、改善点を確認するということを、ポストコロナに移行しつつある今のタイミングでぜひやっていただきたいですね。

「オンライン議会について総務省は一般質問は可能との通知」

BCP（事業継続計画）、あるいは議会版BCPという言葉が、東日本大震災以来使われるようになりました。その後も自然災害が頻発していますので、そういうときに議会としてどのようにその機能を維持するのが問われています。コロナ禍が始まった2020年にはオンライン議会が話題になりました。1回目の緊急事態宣言のとき、総務省から条例で定めておけば委員会についてはオンラインで開けますよという通知が出されました。ただし本会議は、法律上の出席要件があるから駄目ということでした。

しかしこの問題は、その後国会議員の議論によって足元を掘り崩されます。地方自治法における本会議の出席要件＝定足数と、憲法における国会の出席要件は、法的な位置づけでいうと同じです。国会については憲法が、地方議会については地方自治法が本会議の出席要件を定めています。そして、衆議院憲法調査会は、憲法改正しなくてもオンラインで本会議を開くことができるという意見が大勢でした。議論の経過についての報告という形で、そういう見解をまとめています。

「出席」とは物理的に議場にいることなのか。それとも、例えばオンラインのツールなどを使って、会議に参加して自由に意見表明をすることができるなら出席と認めていいのか。憲法調査会はこの点について、会議体の組織自律権に基づいて、その会議体で決めることができると結論づけています。少数で勝手に決めてしまうことはあってはなりませんから、定足数というのは重要ですが、しっ

かりと議論に参加して意思表示ができるのであれば、オンラインでも出席に数えてよいという判断をする権限は、その会議体自体が持っている。これが同調査会の報告書の趣旨です。

この論理を地方議会に当てはめると、会議規則に定めればオンライン出席は可能、という趣旨に読めるわけです。しかしながら、今年の2月に総務省から、一般質問まではいいけれども議決や議案の審査は駄目という通知が出ました。これは公定解釈ではなくて、技術的な助言。法技術的にこういう助言をしますという参考情報です。この点は前述の国会に関する調査会の報告書も会議のまとめで、意思決定ではありません。会議体の組織自律権がどの範囲まで及ぶかが問われています。

もう一つ、衆議院の憲法調査会では、何といっても国権の最高機関であって唯一の立法機関である国会が、万が一にも機能を停止しないためには、オンラインでも本会議を開かなければならない場合もあるのではないかと、といった問題意識で議論をしていました。一方で、総務省の2月の通知は、地方公共団体の団体意思を決定する大事な機能については、まかり間違ってもいろんな疑問、疑念が生ずることがあってはならない、ということだと理解しています。例えば、画面には映っていないけれどもオンライン出席の議員の周りを圧力団体が取り囲んでいたら、自由な意思決定ができません。議場にいれば、少なくとも身の安全が保たれた状態で自由に意思表示できる。だから議決については、今の段階では慎重に取り扱いたしましょう、という趣旨だと思います。

また、これは総務省の通知には書いてありませんが、自治体には専決処分という制度が控えているので、無理してオンラインを使わず対面のみでやってください、と言っているようにも感じます。何か疑念が生じるかも知れないけれどもオンラインを利用して本会議を開くのと、議会が機能できないなら市町村長が専決処分で決めてしまおうというのと、どちらが本来の二元代表制の理念に沿った決め方なのか、ぜひ議会人として議論していただきたいと思います。

「統一地方選で目立った激戦と無投票の二極化」

2023年は統一地方選挙の年でしたが、2011年の

統一地方選挙は、東日本大震災の影響で選挙が延期された自治体が少なからずありました。東北地方などでは、今年の夏から秋にかけてもかなりの数の自治体選挙があります。これは多くの場合、2011年の4月に選挙ができない状況にあったので、任期を一旦延長し、6～10月ぐらいにかけて選挙が行われたためです。それと平成の大合併。合併のタイミングによっても選挙の時期はずれます。とはいえ、かなり多くの都道府県・市町村関係の選挙が行われました。

その結果を見ると、特徴の一つとして「空前の激戦」と「無投票」が目立ちました。東京の区議会議員選挙では、50名ほどの定員に80名近く立候補者がおり、30名ぐらい落選したところもありました。他方、県議会議員選挙や市町村議会議員選挙で、定数ちょうどか定数マイナスアルファぐらいの立候補者しかおらず、無投票になったところもかなり多くありました。議員の担い手不足ということが以前から言われているわけですが、空前の激戦になっているところは、担い手不足とは言えないわけです。二極化が起っています。

もう一つは、女性が過半数を占める議会が複数誕生しました。東京都の杉並区議会など50人規模の特別区の議会で、女性が半数を超えるということが起こりました。以前から、神奈川県湘南地方の町議会では、女性の数が多いという傾向があって、正副議長さんが集まる研修会の講師で一度お邪魔したことがあるのですが、4分の3ぐらいが女性でした。女性議員が多い議会では、議長か副議長が女性、あるいは正副議長両方が女性なのです。男女半数になるということは、地域社会の縮図としての議会構成になるということです。そういう自治体もある一方、現在でも女性のいない議会はあります。この面でも二極化が生まれています。

さらに、今回の統一地方選の特徴は、年代の若い候補者がSNSだけで選挙運動を展開するというケースが目立ったことです。ただその場合でも、上位で当選した候補者と、まったく票を集められなかった候補者に二分されたように思います。それは候補者それぞれの活動歴とか、コミュニケーションのスタイルとか、様々な要因があるのでしょう。また、新しいタイプの候補者が参入して多くの支持を得た選挙区では、ベテランの現職議員が次点以下のあたりに固まっているという例も散見されまし

た。

こうした、議会としての両極化や議員の多極化といった状況の中で、自分たちの議会はどうか、自分はこの議員集団の中でどういう立ち位置にいてどんな有権者に支持を得ているのか。こういうことを俯瞰的に見てみるいい機会ではないかと思えます。

議会の意思決定プロセスに 住民も参画することが大切

担い手不足の打開というのは、やはり非常に重要なことです。できるだけ多くの住民の声をきちんと聞き取ることができる、住民とのコミュニケーションがとれる、そして、自分の考えを確立してしっかりと議論ができるような、質のいい議員が大勢集まってほしいわけです。どうしたらそういう次の世代の担い手を得ることができるか、具体的に真剣に考えなければいけない時期に来ています。

これまでは、地区ごとにそこを代表する議員がいて、何期か務めると「次はあなたがやってくれないか」と新陳代謝していくという例も多かったと思います。近年は、議員定数の削減や、先ほど申し上げた新しいタイプの候補者の出現などで、地区代表としての議員というあり方は厳しくなっていると感じます。これは都市近郊の自治体にも言えることです。そういう中で、どのようにして次の世代の担い手を生み出すか。一つだけ言えるのは、女性議員が生まれにくいような地域は、母集団そのものを半分に限るということなので、担い手不足に拍車がかかるということです。

職業的背景については、勤め人と兼業の議員はなかなかいません。自営業であればできますが、雇われている立場で議員も担うというのは現状では難しい。一部の企業では組合関係の組織内議員という形があるようですが、そうでない限りは、企業勤務の背景を持っていても、議員になる際には退職をしてということがほとんどだと思います。その際に重要なのは、身も蓋もない話ですがやはり議員報酬です。ある市議会では報酬が低く抑えられていて、そこで将来を嘱望されていた若手議員が結婚を機に辞められた。この報酬では子育てができないという理由だったそうです。町村議会の場合は、議員報酬だけで生活するのは困難というところがほとんどです。この報酬でどんな人が出

馬できるのか、どんな条件であれば「こんな人が出てくれたらいいな」と思える人が出てくれるのか、住民の顔を思い浮かべながら具体的に議論していただきたいと思います。結婚しているなら、2人の間で一方は家計担当、もう一方は議員として地域貢献担当といった役割分担もあっていいと思うのです。

ただ問題なのは、議会の活動が地域住民に見えにくいことです。支持者など議員に近い方は、地域でどんな活動をしているかわかっていると思いますが、議案を議決するまでのプロセスについては、ほとんどの住民が知らないのではないのでしょうか。本会議を傍聴に行っても、粛々と次第書どおりに進んでいくので、何か儀式を見ているような感じになります。これだけ見ると、議会人がどれだけ一生懸命仕事しているかが見えないし、それどころか議員はあまり仕事をしていないと誤解されかねない。

本会議では見えてこない、議会が物事を調べたり吟味したり判断の根拠を確認していったりするプロセスに、住民にも参画してもらって、一緒にそういうことを体験してもらったらいいと思います。この実質的なところに参画をしてもらおうと、住民の議会に対する理解が深まるように思います。そして、「こんなに大事なことをやっているのなら私も挑戦してみたい」と思ってくれる人も出てくるかも知れません。長野県の飯綱町で、このような形で新人の議員さんが誕生したと聞いています。こうしたプロセスで出てこられた議員は、恐らくしっかりとした政策の主張をなさると思いますし、選挙でもしっかりとした候補者として、それなりに評価を集めるのではないかと思います。

「議会改革の総点検で本来の目的を再確認」

この3年間はコロナのことで終始しましたから、以前から行われていた議会改革については、正直に言って後景に退いた感じがあるのかなと思います。早いところでは2007~08年ぐらいから、議会基本条例を制定するなど議会改革に取り組み始めています。その中には、条例の制定で改革が終わったと認識されて、あとは淡々と決まりどおりの議会活動をされているところがあります。

他方で、最初期に議会改革に着手した後、ずっ

と点検評価をし、必要に応じて議会基本条例の改正なども行いながら、繰り返しブラッシュアップしている自治体もあります。岐阜県高山市や福島県会津若松市などは、今、議会改革の総点検真っ盛りです。市民との意見交換会、市民モニターと一緒に議会広報を改善しようといった取り組みをすでにやっているけれども、期待した効果を上げただろうかという点を検討しています。期待したほどには効果を上げていないとすれば、次に何をすればいいか、またそれを次の改選後の議会にどう引き継ぐかということ、一生懸命議論しているのです。

自己点検というのは大変面倒くさいのです。こういう活動をしてこういう成果を上げた、でもここが足りなかったということを言語化して、報告書に残す。そのとき、一度書いたものをもう1回読んで点検する。ここは根拠が示せていないのではないか、自己評価が過大すぎないか、そんな振り返りと調整をするプロセスが大切です。

そのプロセスで、一つの取り組みに対して議員の中で評価が割れているケースも見えてきます。同じことをするにも、意義を実感して積極的に取り組んでいる人もいれば、懐疑的に思いながらもやっている人、嫌々やっている人もいるかも知れませんが、それを振り返りの報告書に記録するには、ある程度共通の認識に落とし込んでいくためのコミュニケーションが不可欠になります。自己点検や評価というのは、そのためにあるのです。さらに言うと、外部評価を入れた方が引き締まるでしょう。

こうした取り組みを通じて、改革の本来の目的を再確認することも重要です。例えば、請願を出してきた人が議場で参考人として説明できるような場を設けた。では、この改革で何が変わったんだろう、そもそも何のためにこれをやろうとしたんだろうということを、みんなで議論するような場をぜひ持っていただきたい。

エイベックスという音楽会社が、コンプライアンスポリシーというものをホームページに掲載しています。その前文に私は感服しました。みんなの腑に落ちるための言語化がなぜ重要なのか。ぜひ同社のホームページをご覧ください。自由人が集まるエンターテインメント産業と自治体議会とはもちろん違いますが、我々の議会はこういうところを目指すからこういう仕組みをつくらない

といけないといった、新人議員にも腑に落ちるような議会としての共通理解を言語化することもとても大切です。その際の参考になるはずです。

議員間討議を通じて 論点がより明確化

2006年、日本最初の議会基本条例となった北海道栗山町議会基本条例の中で、議会は討論の広場だと記しています。この議会像が、実はなかなか実現できていない。栗山町でも本当に実現できているのかというと、やはり反省もされているところです。質疑や質問は一生懸命するけれど、議員間討議がともすれば薄くなる。なくなってしまう場合もある。

質疑や質問というのは、議決するために必要な参考情報を引き出す時間帯です。責任を持って賛成・反対の立場を判断するための情報を、質問を通して引き出す。でも、そこで止まらず議員同士で、出てきたこの材料をどう判断するか、お互いが確認したらどうでしょうか。特に、政策の採否をめぐって賛否が分かれるような議案。この事業に踏み切るかどうか、リスク・成果の予測やコストなど、いろんなことを考えて総合判断しなければいけないときに、そうした手続きが有効になると思います。

行政は提案している側ですから、基本的にはそれがいいと判断をした根拠を説明しようとしています。その説明の根拠を議会側で吟味するとき、行政との質疑だけでなく、議員同士で違う意見を戦わせることで論点が明確になります。短い時間であっても、やるとやらないでは全然違います。

国によっては、質疑権を住民に渡している議会があります。というのは、住民の中には、ある議案について当事者となっている人がいるからです。当事者として疑問をぶつけて、情報を引き出す。当事者の方が、より参考になる情報を引き出せる可能性が高いという考え方ですね。そして、そうやって出てきた情報を検討・評価して、賛否を決するのは議員の役割です。こうした制度も参考にして、議員間討議の手前で住民の参画もできるかも知れません。例えば、議案審査の時間帯でなく委員会の所管事務調査の中で、住民と行政の意見交換の場を設けるといったことは可能ではないかと思います。

政策づくりは議会としての 判断能力向上にもつながる

議員は政策づくりの当事者になることも必要だと、私は考えています。もちろん、議会は意思決定の場だから自ら政策づくりをする必要はないという考え方もあるし、半分はその通りだと思います。議案の中には、非常にテクニカルな要素をたくさん含んでいるもの、行政組織の運営とか組織の指揮命令系統のツボを押さえていないとうまく機能しない、そういうタイプの議案も少なからずあります。これを議案の設計から議会の中でやっ払いこうというのは、かなり無理があります。しかし、もちろんそういうものだけではありません。もっと言うと、自分で政策をつくったことのある人とならない人では、どちらが議案の吟味と賛否の判断を的確にできる可能性が高まるか。議会の中で政策づくりに取り組むということは、議会の判断能力を高めるという意味で非常に役に立つことなので、ぜひ取り組んでいただく価値があると思います。

そのときに、住民の目に見えるようにやっていただくことが大事です。不言実行は議事機関には向きません。有言で、市民に対する責任を持った議会としての活動の実行。そしてその中に、住民が議員と一緒に取り組む機会を、ぜひ積極的につくっていただきたいのです。それによって、議員の皆さんの取り組みの重要性を住民に理解してもらうことができると思います。残念ながら、多くの住民は議員の活動をよく知らないにも関わらず、議員報酬は高すぎると感じています。ですから、現実を見てもらうことが大切なのです。

住民にとって議員活動のどの部分がわかりにくいのか、何を理解しづらいかは、議会活動を熟知した議員ほど見えにくくなりがちです。だからこそ、住民を巻き込んで見えにくい部分を補ってもらいしかありません。そして、巻き込む場を少しずつ外に広げていく。そんなことを繰り返すことで、住民と共に歩む議会が形成されていくのでしょうか。住民も議員も年年歳歳人が入れ替わっていきますから、一度やって終わりではなく、繰り返すことに意義があります。幸いなことに、議会は4年ごとに選挙があるので、その節目ごとに点検・評価を行うというサイクルを回していただくといいのではないかと思います。