

地方議会

不信の蔓延と脱却の可能性

山梨学院大学法学部教授 江藤 俊昭



議員の不祥事を議会改革のチャンスに

Voters、あるいは投票者という言葉には、強い意思が感じられる。それによって選出されるはずの議会・議員が、住民から大きな批判にさらされている。ここで「はず」と書いたのは、投票率の減少だけではなく、投票の際の強い意思が感じられないからである。もちろん、個々の候補者に対する意思はあるものの、議会全体を動かす意思のことである。議会には、条例、予算、決算、市町村合併など地域経営にとって重要な権限を与えられている。これは、議員個人ではなく議会にである。個々の議員を超えた議会を主語として政治を考えなければならない。

住民が議会を議員個人ではなく機関（塊）として理解し動かすために、市民教育の充実や選挙制度改革（単記制度の問題の打開）が必要である。同時に、議会も機関として作動する必要がある。それが今日広がっている議会改革である。閉鎖的な議会から開放的で住民と歩む議会へ、首長等への質問の場から議員同士が論点を明確にして合意形成の努力もする議会へ、そして追認機関から首長等と政策競争する議会へ。

こうした転換は、それほど古くから行われているわけではない。その画期は、その方向を明示した北海道栗山町議会基本条例制定（2006年）だろう。

それにもかかわらず今日、地方議会・議員が“脚光”を浴びているのは、こうした新しい議会の動向といった「光」ではない。東京都議会のセクハラヤジ問題や兵庫県議会議員の政務活動費不正使用と号泣記者会見など、議員の不祥事問題である。この捉え方によって、今後の地方政治のあり方は左右される。

「昔はよかった」「議員の質の低下」といった、回顧主義や問題を個人に還元する思考は、議会

そして自治を発展させはしない。過去の不祥事を取り出して過去も悪かったといった水かけ論をすることは生産的ではない。どのような議会を創り出すかの議論が必要である。むしろ、議会は大きく変わりつつある。まさに、不祥事はそれを意識しない議員がいまだ多数いると考えるべきであろう。

その「変わりつつある」議会運営ができていない議会・議員に問題が生じている。セクハラヤジ問題は、たしかにヤジを飛ばした議員の資質に問題はある。それとともに問題なのは、議会運営のセレモニー化である。なぜ、議長はそのヤジを制止しなかったのか、質問者はそのヤジを行った議員をその場で批判したり議長に制止を進言しなかったのか、そして他の議員も…。議長は議事整理権があるが、多数派の輪番制によって選出される議長では、リーダーシップが欠如しそれを行使できない。質問者（議員）は原稿を、答弁者（首長等）は答弁書を、そして議長は次第書（大きなルビがふつてあるものもある）を読み上げることに終始する。

また、政務活動費の前身（政務調査費）は、地方分権改革の中で条例に基づき交付できることになった。地方分権改革によって地域経営の自由度が高まりそこでは議会の役割が飛躍的に増大する。その政策提言・監視機能を高めるためのものである。これが理解できなければ、また旧態依然たる追認機関であれば、政務活動費は「第二報酬」とみなされる。公認会計士等によって構成されたチェック機関の設置や、領収書添付による事後的な交付も重要であるが、むしろ政務活動費をどのように活用しそれによる成果を住民に報告することが必要である。

議員の不祥事問題を新たな議会改革を考える「天が与えた好機」（北川正恭）、千載一遇のチャンスと積極的に捉えたい。

表 議会改革の負の連鎖と正の連鎖（一般市、町村）

【外部環境】①少子高齢化や人口減少といった解決困難な課題が山積、②地方分権改革による地域経営の自由度の向上、財政危機による選択と集中、③国政や地方を問わず政治・行政への不信の蔓延	
負の連鎖	【議会】解決が困難な課題に直面し、責任はますます重くなる。閉鎖的で、議論もなく追認機関化している従来の議会では対応できない。 【住民】身近な課題を地方議会や首長にぶつける。従来の議会運営ではそれに応えられない。そもそも、議会運営は見えない。課題に応えられない議会ならば、その設置の意義が失われる。議員定数や報酬の削減要求に結びつく。
	新たな課題を追求するための時間と労力の負担増→それにもかかわらずコスト削減要求の高まり、尊敬されず→やりがいの欠如→立候補者の少なさ→議員の属性の偏り（高齢者、男性）→新たな課題の解決が困難となり、住民の不信を広げる。
正の連鎖（の可能性）	【議会】議決責任を自覚し、新たな課題の解決に果敢に挑戦するために、新たな議会を創り出す。そのための条件（議員定数・報酬等）を整備する必要を住民とともに議論する。 【住民】議会の見える化の推進、住民との意見交換など住民と歩む議会によって、住民の福祉向上のために活動する議会・議員を知る。問題はありながらも、議会が住民に寄り添おうということを実感する。
	新たな課題を追求する議決責任を自覚→それを行使するための時間と労力の負担増→それに対応するコストの維持・向上、尊敬とはいえないまでも不信の解消→やりがいの向上〔→立候補者の増大→議員の属性の偏りの解消→新たな課題の解決、住民の不信の解消〕

注：正の連鎖に可能性を付しているのは、また括弧〔 〕を挿入したのは、連鎖が実現しているわけではなく、今後の課題も含んでいる。また、これには労働法制の改革も必要である。

負の連鎖からの脱出を

自治をめぐる環境は大きく変わっている。地方分権改革により地域経営の自由度は高まってきたし、財政危機の深刻化によって「あれもこれも」から「あれかこれか」の選択と集中が必要になっている。決まったことを実施する従来の地方行政重視から、さまざまな利害・要求を調整し統合する、まさに政治の役割が高まった。

今日、公共施設の老朽化問題が浮上しているが、その統廃合には合意、政治が不可欠となっている。こうした環境では、地域経営上の大きな権限を有している議会の責任が問われることになる。議決責任の自覚は、議会改革を大きく進める。逆にいえば、それを自覚しなければ議会改革は進まない。

議決責任は、説明責任を伴う。可決、否決の告知は報告であって説明責任ではない。なぜ可決、否決されたか、論点は何かの説明が必要である。そのためには、首長等への質疑とともに、議員間討議が必要である。議員間討議を充実させるには議員の独善性を排除しなければならず、そのためには一方で調査研究を充実させ議員の政策提言・監視能力を高めること、他方で特定の住民の声だけではなく多様な住民の声を吸収できる制度が必要である。

これを自覚する議会が広がってきたとはいえ、

いまだ多数派ではない。自動的に議会改革、自治の充実が進むわけではない。住民も議会・議員もその努力が必要である。時代が変わっても、一方で住民の不信、他方で従来の議会運営の継続から、住民と議員の相互不信は蔓延し、負の連鎖が生じている（表参照）。

負の連鎖に対して、正の連鎖の萌芽も見られる。議会基本条例の制定自治体数が約600になっているのは、この方向が根差していることの証左である。議会が議決責任を自覚して行動することが起点となる。それは、住民福祉の向上のためであり、住民に寄り添うことによって実現する。議会改革を進めるだけではなく、住民福祉向上の成果を出す。住民は批判的な視点は重要であるが、それに応え議会を監視し参加する。正の連鎖の萌芽はある。

議員の不祥事件を、議会そして自治を進める機会としたい。

えとう としあき 1956年生まれ。中央大学大学院法学研究科博士課程後期満期退学後、山梨学院大学法学部助教授などを経て、1999年から現職。博士（政治学、中央大学）、専門は地域政治論、政治過程論。第29次、第30次地方制度調査会委員等を歴任。現在、マニフェスト大賞審査委員、地方自治研究機構評議員等。主な著書：『自治体議会学』（ぎょうせい、2012年）、『地方議会改革』（学陽書房、2011年）など多数。

不信の本質は存在意義への疑問だ

毎日新聞論説委員 人羅 格



地方議会はいかに「失地」を挽回すべきか。議会活動や議員の質を向上させるため、多くの制度改革がなお必要だ。だが、地方議会が果たすべき役割についていまだにコンセンサスがなく、存在意義が住民に認知されていない点に問題の根があると思う。

|| 政務活動費は前払い見直しを

地方議会にとって、何とも不名誉な年になった。東京都議会のセクハラやじ問題、号泣して辞任した前兵庫県議に端を発した政務活動費の使途問題と、全国的に注目される事態が相次いだ。堰を切ったように地方議員の不祥事（刑法犯含む）や問題のある言動が報じられている。

多くの地方議会が「透明化」「熟議」をキーワードに改革に取り組み、議会基本条例の制定などを通じ住民対話を強化する中での逆風だ。それだけに評論家の「まったく地方議会のていたらくぶりは…」式の誤知りコメントを聞くと、思いは複雑だ。とはいえ、もはや「一部議員の問題」で片づけられる段階でもあるまい。

政務活動費問題への対処がまずは急がれる。鳥取県議会が実施しているような例外なき領収証添付の徹底や、第三者の目による監視の導入は、当然だ。議員報酬以外に東京都議で月額60万円、号泣県議がいた兵庫県議で月額50万円（その後、45万円に減額）もの「経費」が必要だとは、どうしても思えない。使い切り体質の根絶には、前払い方式を改め、事後精算に転換するくらいの危機感が必要だ。

議員の質を向上するには選挙制度の見直しももはやタブー視してはならない。政令市以外の市区議選は選挙区がひとつのいわゆる「大選挙区制」が原則だ。このため人口の多い中核市や東京特別区の場合、定数40～50に及ぶ選挙で

60人もの候補から有権者が1人を選ぶような状態になる。これでは有権者の目は行き届かない。一定規模以上の市区は複数選挙区制を導入すべきであろう。

こうした改革を急がねばならない。だが、それで根本的解決に近づくかという、そう言い切れない点に難しさがある。

|| 「地方の国会」を住民はイメージ

住民が地方議会に期待し想定する役割と現実の役割に、かなり大きなギャップがある。このことが「地方議会不信」の本質ではないだろうか。

地方議会には行政を監視する役割も、もちろん期待される。だが、住民にとって最もわかりやすい活動は、国会の立法機能に準じる形で地域の課題を吸いあげ、条例制定などの立法、政策機能を果たすことだろう。

ところが、現実の地方議会の役割はかなり限定されている。首長と地方議会の双方を住民が直接選ぶ二元代表制といっても、執行権はもとより予算編成、さらに大方の条例提案権まで実質は首長が掌握している。地方議員の仕事でいまだに「口きき」がはばを利かせ、首長提案の議案をフリーパスのように通す議会が多いのも、首長への権限集中の反映ではないか。

一方、住民は予算はおろか、政策条例を議員が提案し制定することすらままならない構造を認識していない。結局何をしているかが見えず、それが定数や報酬への抜きがたい不信を増幅したとしても無理はない。

そもそも「地方議会の本来の役割は何か」は難しいテーマである。総務省研究会が今春まとめた報告書は、地方議会が決めるべき事項について「政策形成機能をより発揮して、（首）長

に政策を示すことに重点を置くべきか」「あるいは監視機能をより発揮して、(首)長が示した政策を検証することに重点を置くべきか」という2つの道を悩ましく列記している。住民対話や情報公開などを通じて住民との距離を縮める方向性は一致している。ところが、肝心の役割のイメージがなお統一されていないのだ。

「縄張り」広げる努力を

結論を言うと、地方議会がそれなりの定数を擁し、地方議員が専従するプロ集団として活動し、公的な経費支給に国民や住民の理解を得るには、政策機能を強化する以外に道はなからう。

ヤジが注目された都議会の場合、1990年度以来、議員提案で制定された政策に関する条例は2つしかない。さまざまな党派事情があるにしても、絶句する怠慢である。

監視機能強化も、政策機能が伴わなければ実際には難しい。決算認定に特化したような議会に、住民が多額の公的コストを認めるかどうかは疑問だ。

だからこそ、地方議会は執行機関たる首長と調整しつつ、手がける政策の領域を拡大する必要がある。とりわけ議員提案による政策条例の制定を活発化させたり、自治体の基本計画策定に議決などの形で関与したりすることは、住民の目から見てもわかりやすく、意味がある。

議員提案の政策条例がこれまで活発でなかった背景には、首長の予算調製・提出権や執行権を侵しかねないとの「印籠」を前に、議会側が必要以上に萎縮した事情がある。

だが、地方自治法は首長による予算を伴う条例案の提出について「必要な予算上の措置が適確に講じられる見込みが得られるまでの間は、これを議会に提出してはならない」と定め、これは議員提案にもあてはまると解されている。つまり首長と協議して財源を確保する見通しを得れば、予算を伴う政策条例であっても、ただちに予算調製権や執行権の侵害とならない。

だからこそ、議員提案の拡大には首長との対決よりもむしろ政策領域を分担する作業が重要になる。近年、議員提案条例で目立つのは、防

災、空き家対策、自殺防止など関係部局が多く所管が決めにくいものや、課題先取り型のテーマだ。

現実に多くの地方議会が議員提案条例に関心を持ち、制定実績を広げつつある。おおむね共通しているのは、議会基本条例などで政策形成機能の強化を掲げ、超党派型の協議会を発足させ、テーマを選定するプロセスだ。

政策条例の拡大に期待

和歌山市議会の場合、議員提案による条例制定に向けた協議会を2012年に結成、災害対策基本条例の制定を実現した。現在は、健康や体力づくりを啓発する条例制定を目指し、「フェイスブック (FB)」に公式ページを開設し、市民への情報発信を始めている。地方議会の政策立案というスタッフ不足が指摘されがちだが、地元大学など研究機関と連携し機能強化を図る議会も出てきた。

地酒などで乾杯することを勧めるいわゆる「乾杯条例」も、多くは議員提案で制定され、ブーム化した。「政策条例に価せず、邪道」との批判もあるが、議員提案で条例を制定する抵抗感を弱める効果はあったはずだ。

ひとつの試みとして、横浜市議会が6月に自民、公明の議員提案で制定した「財政責任条例」を挙げたい。市長が中期計画で具体的な財政目標を設定し状況に応じ議会に報告、議会も検証して財政健全化の責務を共有するという内容だ。地方議会が「執行権の壁」に挑んだ事例といえる。

地方議会が地域の課題と格闘する姿が目に見えないと、住民に存在意義は理解されない。来春の統一選を感情的なバッシング選挙としないためにも、地方議員や各会派は責任ある政策条例や政策提言を住民に示し、競い合う場と位置づけるべきだ。

ひとら・ただし 1962年生まれ。85年毎日新聞入社、89年から政治取材に携わり官邸キャップ、政治部デスクなどを経て2008年から現職。政局動向や地方自治、分権改革などを担当。

定数・報酬削減論を考える

「民主主義のデフレ」を避けるために

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根



「横並びの縮小競争」でよいのか

周知のとおり、多くの地方議会では定数の削減と議員報酬の引き下げを求める住民の声に直面している。また、いくつかの自治体では、地方議会の定数削減と議員報酬の引き下げを公約に掲げる首長も現れている。

こうした中、全国の地方議会では定数・報酬に関して、いわば「横並びの縮小競争」が進行しているが、その背景には、地方議会に対する住民の抜き難い不信と無関心があることは改めて指摘するまでもない。

世論調査に見る地方議会に対する理解

住民の地方議会に対する理解、評価を実証的に得る手がかりとして、今年7月、北海道新聞社と北海道大学公共政策大学院が、共同企画として地方自治の現状と課題を明らかにするために行った世論調査の結果をここで紹介したい(8月19日～23日の紙面で詳報を掲載)。その中では、地方議会に関して予想以上に厳しい結果が表れた。

まず、「市町村議会議員の数」については、「多すぎる」が63%、「妥当」が33%との回答が寄せられ、「市町村議会議員の報酬」については、「妥当」が49%、「高い」が38%との結果が示された。また、「地方議会を良くするために何が大切か」との問いに対しては、「情報公開の推進」が39%、「住民参加の機会の増加」が31%、「政

策立案能力の向上」が22%であった。そして、「市町村議会議員に期待する役割」については、「地域の要望の実現」が37%と最も多く、「行政を厳しくチェックする」が17%、「住民と市町村行政との橋渡し役」が14%と続いた。また、「道議会議員の定数」に関しては、「減らすべき」が圧倒的に多く64%であり、「妥当」が30%、「増やすべき」が4%と、市町村議会議員以上に厳しい結果となった。さらに、「減らすべきとする理由」について尋ねたところ、「存在意義がわかりにくい」が最も多く、「レベル向上のため少数がよい」「人件費などで財政を圧迫する」との回答が続いている。

このように、世論の大多数は地方議会議員の数が過剰であるにとらえている。その要因には、議会が改善すべき点として「情報公開の推進」「住民参加の機会の増加」などが挙げられているように、一般の有権者からは遠く存在感が薄い地方議会のイメージが浮かび上がる。さらにいえば、多くの住民にとって「役に立っている」と実感する機会が非常に少ないということである。

それでは、地方議会はこのような世論の意向に従い、冒頭で言及したような定数と報酬の「横並びの縮小競争」をいっそう進めてゆけばよいのだろうか。周知のとおり、近隣や類似規模の地方議会を「参考」にして、定数・報酬、さらには政務活動費を「量」的に縮減する対処療法は一見、「身を切る覚悟」を示し、具体的な結果を提示することが比較的容易であるがゆえに、今までも多くの地方議会によって行われてきた経緯がある。

しかしながら、若干の定数・報酬を縮減したところで、地方議会の「質」的な改善には結びつかない。むしろ、住民との距離を近づけるための情報公開、参加機会の増加といった日々の

市町村議会議員 (%)

数	多すぎる	63	妥当	33	少なすぎる	1
報酬	妥当	49	高い	38	低い	11

道議会議員

定数	減らす	64	妥当	30	増やす	4
----	-----	----	----	----	-----	---

議会運営の改善を積み重ね、ひとりでも多くの住民に地方議会の役割に対する理解を得る努力を継続することが重要であるし、多くの困難を伴う。地方議会の中には、住民説明会を開催するなどの手法を採り入れているが、参加住民の少なさや、マンネリ化によって苦勞している議会も少なくないのも現実である。

さらに、近年では、望ましい議員定数・報酬額の根拠を独自に検討、算出している地方議会が散見される。住民の理解を得るためのこうした試みは称賛されるべきものであるが、多くの地方議会において相当の努力を重ねて得られた定数・報酬額が、結果として、現行の定数・報酬額の維持、または微修正を正当化する役割にとどまっている。こうした算出方法の難しさの背景には、首長や行政職員のように活動を一定の範囲で定式化することが困難であるとともに、議会活動の内容が議員により相当異なっている実態がある。

|| 首長と行政部門に対する建設的批判を

ところで、先の世論調査において、「市町村議会議員に期待する役割」を問う回答の中で最も多かったのが「地域の要望の実現」であり、類似する「住民と行政との橋渡し役」との回答を合わせると50%を超えている点が特徴的である。しかしながら、多くの自治体ではすでに、住民が行政に要望を伝えたり、意思決定のプロセスに参加するなど、両者の関係を密接にするための情報公開・共有や多様な参加の機会の保障が相当整備されていることに留意する必要がある。また、自治体によっては、地域担当職員を配置して、行政と住民の間の媒介機能の強化に努めている。

こうした傾向が強まれば強まるほど——いまの住民が地方議会に最も期待する役割であったとしても、地方議会が自らの役割を「地域の要望の実現」に狭く限定するならば、地方議会の役割はますます希薄化することになり、結果として、ますます地方議員定数の削減に拍車がかかることが懸念される。

そこで、地方議会が果たすべき役割として、

行政活動のチェック、政策立案、とりわけ前者を強化し、「地域の要望の実現」にとどまらない活動に力を入れ、住民の理解と信頼を得ることの重要性を再認識する必要があるのではないか。

現代日本の地方自治制度の最大の特徴は二元代表制であり、首長と議会が相互に建設的な批判を行い、自治体を運営することが期待されている。地方議会は、膨大な業務を行っている自治体の行政活動をチェックし、警鐘を鳴らすために議会で鋭い質問をしたり、そのための調査を行うことや、横暴な首長が登場したときにけん制役を果たすことがいっそう重要になっており、こうした実践を果たすためには、一定の議席数を擁した議会が必要となるし、専門職として議員活動を行えるための報酬を保障することが求められる。さらに住民の側も、「地域の要望の実現」にとどまらず、地方議員がこうした役割を果たすように要求し、批判し続ける必要がある。

地方議会という「業界」への新規参入者を一定程度確保し、また、資産を持たない地方議員でもまじめな活動を行う条件を整備するために要する費用は「民主主義のコスト」として広く認知されなければならない。無論、納税者の観点からすれば、「コスト」は安いことに越したことはないし、「無駄」や「不正」が生じないように透明性と議会の側の説明責任を確保する必要がある。

しかしながら、「横並びの縮小競争」は「民主主義のデフレ」を生じさせ、地方政治の担い手の減少、地方議会の存在感の希薄化、さらなる定数・報酬の削減、という悪循環にもつながり、自治の「質」をますます低下させるおそれもあることに留意しなければならない。

やまざき みきね 1967年生まれ。95年北海道大学法学研究科博士課程単位取得退学後、北海道大学大学院法学研究科助教授などを経て、2007年より現職。博士（法学、北海道大学）、専門は地方自治論。主な著書に、『領域』をめぐる分権と統合：スコットランドから考える』（岩波書店、2011年）など。

地方議会の選挙制度を考える

高知大学人文学部准教授 上神 貴佳



はじめに

地方議会が抱える諸問題については、本特集のほかの論考でも明らかにされているとおりである。本小論では、日本の地方自治体における選挙制度や執政制度を検討し、これらの制度には議員の組織化を抑制する効果があることを指摘する。二元代表制を健全に作動させるためには、政策を媒介に議員の組織化を進めて首長に対峙させ、有権者の支持を動員することが肝要と考える。

そこで、議会における会派の活用を提案したい。

地方議会の選挙制度

現在、日本の地方議会では大選挙区制が用いられている。候補者の得票順に定数まで当選者を決めるという制度である。有権者は候補者に一票を投じるのみであり、候補者間の順位付けは行われない。いわゆる単記非移譲投票制に該当する。

この単記非移譲投票制では、候補者に対する評価を基準とする投票が行われやすい。候補者間の得票調整を行う仕組みがないため、同じ政党から出馬した候補者は議席の獲得を目指してお互いに競争することになる。したがって、政党を単位とする競争ではなく、候補者の個人的な集票努力が重要となる。

大選挙区制は政党組織の強化をもたらさない仕組みであり、候補者の個人的な集票基盤の構築を促進するといえる。事実、日本の地方議会選挙では、無所属候補者が多く、自治会や町内会による公式・非公式の推薦が候補者間の地域的なすみわけを可能にしてきた。こうした個人的な集票基盤を基礎とする限り、議員の自律性

は高く、その組織化が進まないことになる。

管見の限り、ここまで強く個人投票を促進する選挙制度が用いられている事例はまれではないか。単純化すると、イギリスでは小選挙区制、フランスでは小選挙区制と比例代表制、ドイツやスウェーデンでは比例代表制がそれぞれ用いられており、政党には選挙運動への関与が求められる。

地方自治体の執政制度

議員の組織化という問題を考える際には、選挙制度に注目するだけでは不十分である。行政をコントロールする執政のあり方を決める制度（以下「執政制度」）も考慮に入れなければならない。

日本の地方自治体は二元代表制を採用しており、執政を担う首長は有権者によって選出される。議会は議員の3分の2以上の出席、4分の3以上の賛成で首長に対する不信任を決議できるし、首長はそれに対抗して議会を解散できるが、議会と首長は有権者を二元的に代表するという点で議院内閣制とは根本的に異なる。議員が首長を支えるために結束する必然性はない仕組みといえる。

ヨーロッパの先進諸国の事例を参照する限り、このような首長公選制は一般的とはいえなかった。長らく、イギリスの自治体では議会の委員会が行政をコントロールする機能を果たしてきたし（委員会制）、ドイツでも首長公選制（南ドイツ評議会制度）を採用する基礎自治体は少数派であった。フランスやスウェーデンの自治体でも、議会が行政を指導する責任を負っている。

しかし、イギリスでは2000年の法改正により、行政責任を明確化するため、首長公選制や議院内閣制の導入を住民投票で決定することになった

た。また、ドイツの基礎自治体では、90年代に首長公選制が普及した。これらの改革は議会中心の仕組みを改めるものであり、議員の組織化を進めなければならない日本では、イギリスやドイツとは逆に、議会の関与を強める改革案（たとえば、議院内閣制）が検討されることになる。

選挙制度改革をめぐる

以上、地方自治体の選挙制度と執政制度について、簡潔に検討してきた。日本における制度の組み合わせは、議員の組織化を抑制する強い効果があるといえる。単記非移譲投票制は同じ政党の候補者に競争を強いる一方、二元代表制は首長の支持者たる議員の結集を必ずしも求めないからである。

議員の組織化を促進するためには、政党中心の選挙運動を行いやすくする選挙制度への改革や、首長が議会の信任のみに依拠する執政制度への改革が考えられる。ただし、執政制度の改革については、有権者の投票機会を奪うことになるため、実現は難しいであろう。

日本の国政では首相公選制の導入を要求する政党が台頭し、ヨーロッパの地方自治体では首長公選制に移行する事例がみられることを勘案すると、こうしたトレンドに逆行する改革の実現は難しいのではないかと。したがって、議論は選挙制度改革に帰着する。小選挙区制で行われる首長選挙に対して、議会選挙は多様な民意を代表する必要があるが、死票の少ない制度の方が好ましい。比例代表制は有力な候補である。

しかしながら、留意すべき点もある。まず、選挙制度改革により、既存の制度のもとで形成されてきた議員と有権者の関係が大きな影響をこうむる可能性を否定できない。地方議会の大選挙区制では、議員は地域住民自治組織などを通じて有権者とのつながりを保ってきた。新しい選挙制度、とくに拘束名簿式比例代表制は政党ラベルを通じて議員と有権者の関係を再構築することになるが、それがうまくいくかどうか、予断を許さない（非拘束名簿式や単記移譲式の方が影響は小さいといえよう）。

また、選挙制度改革に際しては、地方政治の

固有性にも配慮しなければならない。全国政党の組織化を進めるために、たとえば比例代表制を導入し、全国政党のラベルと政策にもとづく地方議員の組織化をはかるという戦略には再考の余地がある。全国政党の地方組織は国政の影響を大きく受けるため、地方分権の趣旨に沿わないし、地域住民にも歓迎されないかもしれない。全国津々浦々に同じラベルを掲げる全国政党を建設すべきという「近代的大衆政党論」の呪縛から、そろそろ脱却する必要があるのではないだろうか。

おわりに

選挙制度改革は効果は大きいだが、処方薬を誤ると副作用も大きい劇薬に似ている。抜本的な改革に踏み切る前に、ささやかではあるが、既存の仕組みの改良にも試してみる価値がある。

たとえば、議員の組織化を促進するために、会派をもっと有効に活用してみてもどうか。会派とは人的、政策的に近い関係にある議員の集団であり、議会の動向を理解する上できわめて重要な単位である。しかし、町村議会では会派自体が存在しない場合もあるし、議員の会派所属をホームページ等で公開していない事例も少なからず見受けられる。会派の変遷は激しく、構成する議員の流動性も高い場合が多い。有権者が議会活動を理解する妨げとなっているおそれがある。

会派の政策を明文化し、選挙の際にはマニフェストとして示すことにより、有権者の負託をはっきりさせることができる。公職選挙法は、首長選挙ではビラの配布を認めているが、議会選挙でも配布できるような工夫が考えられないだろうか。ローカル・マニフェスト運動のさらなる盛り上がりにも期待したい。

うえかみ たかよし 1973年生まれ。東京大学社会科学研究所助手などを経て、2008年から現職。専門は、現代日本政治論、政治制度・政党研究。著書に、『政党政治と不均一な選挙制度：国政・地方政治・党首選出過程（東京大学出版会、2013年）』『民主党の組織と政策：結党から政権交代まで』（共編著、東洋経済新報社、2011年）など。

議会ウォッチのススメ

モノサシ批判に答える

島根大学法文学部准教授 毎熊 浩一



議会ウォッチの秋

近年、市民が（主に傍聴を通じて）議員を評価し、その結果を公表する動きが見られる。「議会ウォッチ（ング）」という。例えば、「先駆」とされる「相模原市議会をよくする会」（1999年設立）は、「4年間勤務評価のない職場」（同代表）に緊張感を持たせるべく、2003年から4年ごとに「通信簿」を作成、公にしている。他にも、「ウォッチング多摩の会（旧：多摩市議会ウォッチングの会）」「議会ウォッチャー・仙台」、各地の「市民オンブズマン」などの活動が目立つ。

号泣、セクハラ・ヤジ、薬物、暴言…。今年は（も？）議員の不祥事が続発した。来年には統一地方選挙がある。まさしく「ウォッチ」の秋（とき）と言えよう。だが、反発も予想される。事実、最大会派から「抗議文」を送りつけられたところもある。

そこで本稿では、標的とされることの多い評価のモノサシ（下表、参照）に絞って、それへの批判を「批判的に」検討してみたい。なお、通常は一緒にとされることが多く、その違いは

相対的なものではあるが）モノサシを、ここでは「項目」と「指標・基準」に分けて論ずる。

批判その1－評価項目の妥当性

次のような批判がある。「評価の観点に疑問」「一面的」「居眠りや質問回数だけを数えて『評価』したと言われるのは納得できない」など。確かに一理ある。例えば、多少「素行」が悪くとも、また、本会議での質問によるのではなくとも、首長なり行政なりを動かせる「実力者」はいるであろう。議場“外”で、地域のため日々奔走している議員もいる。なるほどツッコミは、尽きそうにない。

しかし、そもそも評価とはそんなものである。つまり、どの項目が妥当かという議論は、本質的に神学論争に属する。なぜか。項目は、あるべき議会・議員像から導かれる（べき）ものである。当然その理想像は、1つではないし多様で構わない。例えば、「市当局からどういう回答を引き出し、実現したか」（某市議）は確かに議員の持つべき力の1つだが、それが「一番肝心」（同）かどうかは人や考え方等による。

評価のモノサシ例

相模原	1. 基礎的能力（24点） a. 調査・情報収集能力 b. 議案に対する分析・評価能力 c. コミュニケーション能力 など 2. 質問の内容（8点） 3. 公約言及度（8点） 4. 議場内の態度（16点） 5. 改革意欲・問題意識（16点） 6. 議会報告（12点） 7. 政務調査費（4点） 8. 人格（8点） 9. 好感度（4点） 計100点
多摩	1. 政策提言度（5点） a. 議員がまちの問題を積極的に提起し、その解決策（予算／決算／条例制定なども含む）を提言したか b. 議員提言が政策決定に至らなくても行政案に影響を及ぼしたか。 2. 行政チェック力（5点） 3. 知識・調査力（5点） 4. 意欲・態度（5点） 5. 説明・説得力（5点） 計25点
仙台	1. 議員の態度 a. 離席 b. 居眠り c. 私語 2. 質問内容 a. 事前・現場調査（4点） b. 他都市との比較（2点） c. 改善案（3点） 計9点

注：通し番号の数字は、本稿にいう「項目」を、アルファベットは「指標」を表している。ただし、「指標」は（仙台を除き）抜粋・例示である。「基準」は割愛。なお、仙台の「1. 議員の態度」には配点はなく、「回数」がカウントされている。最終的な採点・ランク付けは、団体を問わず、メンバー間の「合議」によっている。

離席、私語といった「議論の中身以前の醜聞」を問題視する市民に、「議場外で地域のためにボランティア活動にも参加している」と抗弁しても受け容れられまい。評価項目に特定の「正答」はないのである。

つまり、某市議団が憤るように「勝手な判断で議員の質問を『評価』して公表する権限は、どなたにもない」のではない。“誰にでも”あるのである。もちろん、評価される側であっても例外ではない。議員は「反論するとかえって面倒」などと傍観せず、自ら妥当と考える評価項目（＝理想とする議員像！）を堂々とぶつけたらよからう。いや、選良たる以上、そうすべきである。可能な限り、評価の“結果”（少なくとも基礎的なデータ）もあわせて…。かかる応酬なり自己評価もまた、人々の関心を高めるに違いない。「ウオッチ」の狙い・効果は、ここにもある。

批判その2—指標・基準の客観性

実際に評価を下すには、項目それぞれに、より具体的な指標・基準が必要となる。これへの批判も少なくない。「評価の基準が表面的で主観的」「採点基準に客観性が乏しい」など。例えば、「他都市との比較」。仙台に限らず、質問の優劣を測るためによく利用される指標である。しかし、「場合によっては国や県の施策との比較も必要」であろうし、当該地域の「過去」との比較がより有効なケースもある。比較なくして優れた質問ができないわけでもない。加えて、基準（「0点：全くやっていない」「1点：一応やっている」「2点：よくやっている」）もまた、いかにも「主観的」である（もっとも、通常、採点にあたっては、これが機械的に適用されるのではなく「合議」が採られる）。

なるほど、より厳密かつ客観的な指標・基準が希求されるのも無理はない。ウオッチャー自身、「各方面からのご意見も参考にしながら、評価基準の改良に取り組む考え」（仙台）という。筆者もまた各地でのバージョンアップを望むものである。けれども、以下の2点から、過度な期待は慎むべきと考える。

第1に、指標・基準の追究に論理的なゴールはない。例えば、「議場内の態度」を測るために

居眠りや私語等の回数を使うことにそう異論はなかろうが、それがベストである（他に適切な指標がない）ことを証明することは実に難しい。回数という基準は明瞭だが、であるがゆえに表面的でもある。つまり、個別の事情は斟酌されない。いわんや「基礎的能力」（相模原）をや。論理的におのずから定まるような指標・基準はない。

したがって、第2に、そのゴールは、狙いと手持ちの資源（時間、労力等）により決ま（め）ることとなる。例えば、一般の関心喚起が主目的であれば、質問回数だけでも十分であろう。だが、「行政チェック力」（多摩）の本格的な向上を期待するのであれば、その力を規定する諸要因を的確に把握したうえでの指標設定が求められる。無論、その分コストもかかる。場合によっては、せっかくの「運動」が途中でバテたり時機を逸することがあるかもしれない。要するに、等身大の評価とそれ相応の活用、これに尽きるのである。

議会評価のマーケットを！

筆者は学生とともに松江市長を「ウオッチ」したことがある。その際、「通信簿」にこう記した。「一つ一つの『精度』は高い方がいいに決まっています（し、わたしたちにも一層の努力が必要です）が、それよりも大事なことは、様々な考えをもつ人や様々な主張をもつ団体が様々な視点から様々な評価を行うこと、そして、それらをネタに広く熟議すること、ではないでしょうか。これを『評価のマーケット』と呼びましょう。最近、経済『市場』はやや上向きなのですが、こういった『政治市場（いちば）』も活況を呈すようになるといいなあ、と心から思います」（ポリレンジャー『松江市政の通信簿』2013年、119頁）。かかる意味において、「議会ウオッチ」の一層の拡がりを期待したい。

まいぐま こういち 1972年生まれ。九州大学大学院博士後期課程単位取得退学後、島根大学講師などを経て、2002年から現職。専門は行政学。「ポリレンジャー～若者の手で政治をよくし隊！」顧問。主な論文に、「市民による診断と行政統制」（『地方自治職員研修・臨時増刊号』2010年）、「2つの『じりつ』ともう1つの道」（『都市問題』2007年）等。

政務活動費は本当に必要か

共同通信社地域報道部長 高橋 茂



兵庫県議だった野々村竜太郎氏が2013年度、計195回の日帰り出張をしたという名目で、政務活動費から約300万円を支出していた問題が明るみに出た。釈明の記者会見で取り乱し、子どものように号泣する奇異な光景が繰り返し報道されたことで、議論は地方議員の資質問題にまで広がった。野々村氏は7月に辞職し、県議になった11年度からの政務活動費全額と利息の計約1900万円を返還したが、議会兵庫県警に刑事告発した。

2000年の導入以来、私的な経費や選挙対策などに流用しているのではないかと疑惑がくすぶり、市民による住民監査請求や訴訟は後を絶たない。「議会を活性化する」という建前で導入された政務活動費は本当に必要なのか、実態を検証する。

Ⅱ 領収書添付に例外規定

政務活動費の目的は、一般的に「議員が職務を果たすのに必要な政務活動を支えるために必要な経費」と説明される。地方自治法第100条は「調査研究その他の活動」に充てるため、会派または議員に政務活動費を交付できると規定している。

交付対象や金額、方法、経費の範囲は条例で定めなければならない、交付を受けた会派や議員は収支報告書を議長に提出する。金額はあくまで上限額であり、残余は返還しなければならない。議長は使途の透明性確保に努めることとされているが、地方自治法に具体的な基準は明示されていない。もっぱら自治体の裁量、つまり「議会の良識」に委ねているのである。

このため多くの自治体は、どういうケースで政務活動費を支出できるかという基準を規程や規則で定めたり、具体例を説明したマニュアルを作成したりしている。

一例として、新潟市議会の「政務活動費の運用指針」を見てみよう。政務活動費を充当できるのは、目的が市の行政と関連し、支出に合理性・必要性があり、金額が社会通念上相当と認められる範囲内である場合に限られる。具体的には、調査研究や研修、広報・広聴、住民相談、要請・陳情、各種会議への参加などに必要な経費に充てることができる。慶弔、せんべつ、見舞い、宴会、懇親会といった私的な経費には支出できず、政党に関する活動や後援会、選挙関連の経費にも充当できないと明記している。視察などで出張する場合は、交通費や宿泊料は実費のみとし、出発する空港や駅までの交通は原則として公共交通機関を利用する。国内・国外を問わず、報告書を領収書とともに提出するよう求めている。

兵庫県も条例で領収書など証拠書類の添付を義務づけていた。しかし「政務活動費の手引き」と題するマニュアルでは、自動券売機で切符を購入したような場合、議員が「支払い証明書」を作成して添付すれば証拠書類がなくてもいいとの例外規定を設けた。出張などの長距離移動は想定外だったようだが、結果的に抜け道を残した形になった。

Ⅱ 本来の目的は自治強化

ここで政務活動費が導入された経緯を振り返ってみよう。1999年7月、国と地方自治体の関係を「上下・主従」から「対等・協力」の関係に改める地方分権一括法が成立した。自治体の首長に国の事務を代行させる「機関委任事務」を廃止するなど、1947年に地方自治法が制定されて以来の大改革だった。これにより自治体には自己決定、自己責任が強く要請され、地方議会についても議員の調査活動を強化して活性化を図ることになった。

都道府県・政令指定都市議会の政務活動費

都道府県				
	2014 年度 予算	議員1人 当たり年額	詳細な報告書 の提出	第三者機関に よるチェック
北海道	5 億 7600	576	○	○
青森県	1 億 7856	372	×	×
岩手県	1 億 6740	372	×	×
宮城県	2 億 4780	420	○	×
秋田県	1 億 6740	372	×	×
山形県	1 億 6368	372	○	×
福島県	2 億 670	360	×	×
茨城県	2 億 3280	360	×	×
栃木県	1 億 8000	360	×	×
群馬県	1 億 8000	360	×	×
埼玉県	5 億 6400	600	○	×
千葉県	4 億 2720	480	○	×
東京都	9 億 1440	720	○	○
神奈川県	6 億 8052	636	○	×
新潟県	2 億 988	396	×	×
富山県	1 億 4400	360	×	×
石川県	1 億 5480	360	○	×
福井県	1 億 3320	360	○	×
山梨県	1 億 2768	336	○	×
長野県	2 億 68	348	○	×
岐阜県	1 億 8216	396	○	×
静岡県	3 億 7260	540	○	×
愛知県	5 億 7600	600	○	×
三重県	1 億 5840	317	○	×
滋賀県	1 億 6680	360	×	×
京都府	3 億 8880	648	○	×
大阪府	7 億 3632	708	○	○
兵庫県	5 億 2800	600	×	×
奈良県	1 億 5840	360	○	×
和歌山県	1 億 4400	360	×	×
鳥取県	1 億 500	300	○	×
島根県	1 億 2960	360	×	×
岡山県	2 億 3100	420	×	×
広島県	2 億 7720	420	○	×
山口県	2 億 580	420	×	×
徳島県	8880	240	○	×
香川県	1 億 4760	360	×	×

都道府県				
	2014 年度 予算	議員1人 当たり年額	詳細な報告書 の提出	第三者機関に よるチェック
愛媛県	1 億 7820	396	○	×
高知県	1 億 2096	336	○	×
福岡県	4 億 9800	600	×	○
佐賀県	1 億 2960	360	○	×
長崎県	1 億 6200	360	×	×
熊本県	1 億 7640	360	○	×
大分県	1 億 5120	360	○	×
宮崎県	1 億 3680	360	×	×
鹿児島県	1 億 8000	360	○	×
沖縄県	1 億 4400	300	×	×

政令指定都市				
	2014 年度 予算	議員1人 当たり年額	詳細な報告書 の提出	第三者機関に よるチェック
札幌市	3 億 1416	462	○	×
仙台市	2 億 3100	420	○	×
さいたま市	2 億 4072	408	○	○
千葉市	1 億 7496	324	○	×
横浜市	5 億 6760	660	×	×
川崎市	3 億 2400	540	○	×
相模原市	5760	120	○	×
新潟市	9576	180	○	×
静岡市	1 億 4400	300	○	×
浜松市	7920	180	○	×
名古屋市	4 億 5000	600	×	×
京都市	4 億 4712	648	○	×
大阪市	5 億 2942	616	×	○
堺市	1 億 8720	360	○	×
神戸市	3 億 1464	456	○	×
岡山市	8262	162	○	×
広島市	1 億 8720	360	×	×
北九州市	2 億 5620	420	×	×
福岡市	2 億 5620	420	○	×
熊本市	1 億 1520	240	○	○

(注) 単位は万円、千円以下は四捨五入。会派に所属していない議員は年額が少ない場合がある。

国会議員の場合、経費として会派に人数分の立法事務費が、議員個人に文書通信費が支給される。都道府県や市町村は、「県政調査交付金」「県政調査研究費」といった名目で議員活動をサポートしていたが、条例に基づかない補助金だったこともあり、2000年5月の地方自治法改正で「政務調査費」として制度化された。自治体は条例を定め、会派や議員に対して現地視察や研修会、図書購入といった政務にかかる経費を支出するようになった。

制度化された当初の「透明度」は極めて低かった。東京オンブズネットなど6つの市民団体

が2000年度分を公開請求して調べた結果、東京都内の52市区町村で用途を示す証拠書類の提出を義務づけていたのは、3分の1の17自治体にとどまった。一方、提出された書類には、すし店やショーパブなど支持者らとの私的な飲食を疑わせる領収書が含まれていた。

全国市民オンブズマン連絡会議が2002年9月に公表した集計結果によると、43都道府県と12政令指定都市の議会は領収書の提出や視察報告を求めていなかった。同会議は「都道府県と政令市の議会だけで、年間約170億円もの経費が領収書もなく使われている」と指摘した。

その後も各地の市民団体などが監査請求や提訴に踏み切り、不適正支出を指摘された議員が全額を返還するケースも相次いだ。

東京都は年間720万円

有権者からの厳しい批判を受け、条例を改正して領収書の添付・公開を義務づける自治体が増えていった。一方で議員サイドは、調査研究目的に限定されるという使い勝手の悪さに不満を募らせた。

2012年8月、政務調査費という名称を「政務活動費」に変更する改正地方自治法が成立した。選挙や政党・後援会活動、私的な支出に使えないのは従来どおりだが、調査研究だけでなく「その他の活動」への支出を認めることで、要請や陳情など幅広い活動に支出できるようになった。政府提出の当初案には含まれていなかったが、民主、自民両党などは「議員活動の活性化が必要」と主張、議員修正で用途拡大を追加したのである。

それでは政務活動費は現在、どのように運用されているのか。共同通信社は7月、47都道府県と20政令指定都市の政務活動費を調査した(前頁表)。それによると、2014年度の予算額は計174億円で、都道府県が計123億円、政令市が計51億円だった。議員1人当たりの平均年間支給額は、都道府県が420万円、政令市が394万円。最高は東京都の年720万円(月60万円)で、徳島県の3倍に上る。

大半の自治体は、調査研究費や資料購入費など項目別に金額を記入した「収支報告書」をインターネットや議会などで公開している。またすべての都道府県と政令市は、領収書など証拠書類の添付を義務づけている(岡山県は1件1万円未満の支出を除外)。

しかし収支報告書や領収書だけでは、個々の支出の目的を具体的に把握するのは難しい。海外や県外の視察、事務所費などを対象に詳細な報告書を別に提出するよう求めている自治体は、全体の6割強に当たる42自治体(27都道府県15政令市)にとどまっている。

さらに公認会計士や弁護士、税理士ら第三者によるチェックを導入しているのは、北海道、

東京都、大阪府、福岡県、さいたま市、大阪市、熊本市の計7自治体だけだった。

役割果たさめ地方議会

「市民オンブズマン兵庫」などは8月、兵庫県議会議長に対し、政務活動費の見直しに関する提案書を提出した。大量の切手や電化製品、事務用品を購入したり、妻を同伴して誰にも説明を受けない「視察」に出かけたりするケースがあると指摘し、収支報告書や会計帳簿、領収書をホームページで公開し、出張や活動の報告書提出を義務づけることなどを求めた。

兵庫県議会の検討会は9月、現在は月50万円の支給額を10月から45万円に減らすことで合意した。議員には前渡しせず、会派ごとに渡して事後精算する「宮城県方式」を導入。収支報告書と会計帳簿はインターネットで公開するが、領収書は対象から外した。第三者機関も創設する。

そもそも政務活動費は、地方議会の活性化に必要な不可欠な経費といえるのだろうか。「夏休みの自由研究の経費と思えばいい」と語るのは、鳥取県知事や総務大臣を務めた片山善博・慶應大学教授だ。片山氏は8月、日本記者クラブで記者会見し、議員は議会での「決定」に重きを置くべきで、自ら政策の問題点を調査するのは議員の本分ではないと強調した。「地方議会は議案をほとんど右から左に通してしまう。会社の取締役会や裁判所と同様、議論して物事を決める合議制の決定機関なのに、決めることにも決めたことにも関心がない。一般質疑では議案と関係のない話を質問する」。

住民の税金を財源とする政務活動費の私的流用は、決して許されない。情報公開を徹底し、全議会で第三者機関による監視制度を導入すべきだ。同時に、地方議会の議論そのものが形骸化しているとの指摘は、より本質的な問題をはらんでいる。安倍晋三首相の「地方創生」をかけ声倒れに終わらせないためにも、自治体の積極的な関与と議会のチェックが求められる。

たかはし しげる 1962年生まれ。86年、共同通信社に入社。仙台支社、大阪支社社会部デスク、政治部デスクなどを経て2012年6月から現職。