

地方議会の「重心」を取り戻す

吉田 徹

地方の「消滅」とともに、地方議会も同じ道を歩みつつあるのか―選挙の結果云々よりも先の統一地方選挙で突きつけられたのは、地方議会の選挙が成り立たないという、議会制民主主義が経験した今一度の危機であった。

道府県と町村を一緒に論じるのが適当でない場合もあるものの、多くの自治体では投票率が戦後最低を記録、無投票選も増加した。数字で確認すると、平均投票率は選挙のあった六二市長選で50.5%、市議選で48.6%、町村長選で69.0%と低迷。四一道府県議選中の三八道府県で、一七政令市議選中の一二市で投票率は過去最低を記録した。

無投票選挙は、道府県議会の選挙区の33%、総定数の22%が該当、記録の残る限りではワーストを更新した。無投票は町村長選でも告示のあった町村の43%、町村議選の22%、市長選でも二七市(30%)にものぼった。町村合併で議会定数が減少したにも係らず無投票が増加しているのには、構造的な変化が背景にあると考えるのが妥当だろう。

こうした状況を受けて町村議会にあっては、もしかしたら維持不可能になるかもしれないとして、従来の地方自治法で定められた「町村総会」

の設置も視野に入れるべきとする専門家の意見もある。実際に高知県の大川村のように、その可否を検討するところも出てきた。

今回の統一地方選挙では目立った動きはなかったが、二〇一一年選挙では「首長新党」が乱立、多くの大量新人が議会に送り込まれるということもあった。中期的にみれば地方議会は有権者の無関心と首長からの挑戦という、二重の挑戦を受けているといえる。

つまり、少なくとも先の統一地方選で証明されたのは、地方自治と民主政治をいかに実現しているか、運営していくかという課題以前に、議会制民主主義の根幹をなす制度そのものが瓦解しつつあるという現実である。それでは何が為されるべきなのか。

「入口」と「出口」での改革

地方の代議制民主主義が存立不可能と思われるまでの状況に追い込まれているのには、複合的な原因があげられる。

ひとつは、人材と資本が行き渡らなくなっていることだ。結果的に実質的な中間団体として機能していた農林水産やゼネコン団体、商工団体、労働組合といった組織は、疲弊して議員候補者を輩

出できなくなっている。これは、都市圏と地方間の格差の現れでもあるが、ただ無投票選挙は埼玉県や千葉県でもあったから、格差そのものも一樣ではない。

議会制民主主義において不可欠な競争が成り立っていないのは、短期的にみれば、都道府県の議会にも足場を築いた民主党が組織の建て直しを優先し、資金とマンパワーを要する候補者の擁立をあきらめたことに由来している場合もある。民主党以外の野党から出馬を狙っていても、維新の党を含めて多くが勢いを失ったことで、行き場を失った候補者もいる。これはまた、国政での自民党の相対的な堅調の負の効果として認識することができる。

何れにせよ、こうした状況を一気に解決するのは難しい。しかし、中央からの財政移転の一括的な増加が見込めない一方、地方のニーズや課題が多様化しているのであれば、地方議会の果たすべき役割は増えることはあっても、減ることはないはずだ。その落差を埋めるには、議会の「入口」と「出口」のできる限りの制度的改革に着手しなければならない。

まずは、政治家・候補者のリクルートと供給源の拡大が目指されるべきだ。町村議会にあって議員の職業の最多は農業従事者である(全国町長村議会議長会調べ)。ただ、農業人口の縮小と高齢化を考えれば、これも先細っていくことが予想される。従って、サーヴィス業や事務従事者の立候補を促すためにも、立候補・議員任期期間については雇用先での休職規定を設けるなどの施策が検討されるべきであり、そのためには経済界の協力

も必要だろう。また、不均一な議員報酬も、その地域の給与水準に均していくような原則が確認されるべきだ。例えば、北海道でいえば、道内の平均月収二八万円に対し、町村議の平均報酬は一七万五千円に過ぎない。政務活動費の縮減や定数削減があるのであれば、その代わりに議員報酬を地域平均の20%程度にまで縮めるような施策があったもよい。

次に、議会の側も変革が必要である。北海道でいえば、栗山町議会は住民への報告会や議員間の討論などを定めた「議会基本条例」を採択したことで有名だが、そうした自己改革と住民への説明責任を果たした結果、今年度からの政務活動費（政務調査費）の増額（八千円から二万円）が認められた。政務活動費の用途についての疑念が高まる中でこうした実績を積むことができるのも、それに見合うだけの役割を果たしていると認められたことの証左でもある。

統一地方選に関連した報道の中には、過去数年間、議会での一般質問がないといった事例が取り上げられたこともあった。議会に活気がなければ、選挙でも活気がなくなるのは当然だろう。相模原市議会のように、一般質問を事実上ノルマとして課すような議会も出てきている。そのような施策が正しいかどうかはともかく、いま一度、地方議会のミッションを再定義し、それに向けて議員たちは何ができるかを検討することが求められる。それは具体的に何だろうか。

二元代表制の可能性と限界

栗山町を先駆例として議会基本条例を定めた自

治体は他にもあるが、その運用のされ方には幅がある。必要なことは、代表制民主主義が果たすことのできる役割を再確認すること、すなわち、その地域の代表者たちがその地域の問題や課題を率先して発掘し、状況を判断し、幾つかの解決法と選択肢を住民に提示した上で、討議することである。これは選挙で多数派の民意を背負う首長と異なる回路を通じ、幅広い民意を形成するという地方議会の本質にも通う。

確かに、東日本大震災の被災地などの現場をはじめ、議員よりも高い専門能力とリソースを有する行政に働きかけた方が効率の指摘もある。機関委任事務（一九九九年に廃止）や現行の義務的経費支出に認められるように、日本の地方政治はいわば「大きな」行政と「小さな」議会によっても特徴付けられる。しかし、民主主義は決定の次元と熟議の次元の両極から成り立つ。その観点からいうと、首長や執行部が代表する「決定」のために民意と、議会が代表する「熟議」の民意は自ずと異なっており、異なっているべきというのが二元代表制の本質である。それゆえ、地方の議員が専門知識を持ち、政策について熟知している必要性は必ずしもなく、むしろ地域の実情の情報収集に務めた上で、課題解決に向けて住民の合意を形成し、これをいかに政策へと転換していくのかについて、労力と時間は振り向けられるべきだろう。

その意味で党派と組織で分断される国会と、行政と住民との合意をその都度形成しなければならぬ地方議会は、根本的に性格を異にする。これまでの地方議会では、首長提案の議案やアジェン

ダを所与のものとして、これに修正や要望を加えることを慣例とした。しかしそれでは、橋下徹大阪市長がかつて掲げたように、地方議会を「議院内閣制化」するような「国会型」の方が効率がよいということになってしまふ。もつとも、自治体財政が痛み、首長が議会に敵対的な方針を掲げている場合など、そのような形での議会の自治体政策への関与には限界が生じている。その限界を乗り越えるためには、議員同士が執行部のリソースを取り合う形で対立するのではなく、熟議から生まれる住民合意を政治的資源とした議員同士が一体となり、執行部を動かすだけの連携や協力関係を取り結ぶことが望ましい。

そのためには、議員間の横のつながりを強化するような制度設計を考えるべきであり、その一貫として、やはり栗山町の議会基本条例で定められたように議員相互による討議を促進すること、あるいはそうした機会を可能な限り増やすため、常設の委員会を設置するなどの改革なども検討されよう。「上」首長との関係ではなく「下」支持者」を基盤とした「横」議員」の関係が強めていくようなイメージである。

もちろん、地方政治においては議会が全てではないし、議会にできることは限られる。低投票率や無投票選は結果なのであって、それを取り除くこと自体を目標にすれば、思わぬ副作用が生じかねない。地方議会にしか為し得ないことがある。その本質を見定めて自らの「代表制」を模索し、貫徹することが地方議会の重心を取り戻すきっかけとなる筈である。

へよしだ とおる・北海道大学公共政策大学院准教授