

地方議会の存在意義と住民との関係について

公共経営研究科 専門職学位課程 1年

氏 名： 金 澤 隆 秀

はじめに

「地方分権」という言葉が言われ出してから久しい。1995年の地方分権推進法を皮切りに2000年に施行された地方分権一括法によって、国と地方の関係が上下・支配服従から対等・同格の関係¹へと改められた。この間、地方自治法改正により機関委任事務が廃止され、各地方自治体の自主性・自立性が認められるとともに、行政組織の改革や職員の意識改革が進められてきた。「三位一体の改革」や「市町村合併」の後押しなどもあり、地方行政は目に見える形で大きく変化したと言える。

しかし、その一方でことのほか動きが見えないのが地方議会である。目につくものと言えば、マスコミによる議員の不祥事報道ばかりで、議員としての活動の実態が住民にほとんど把握されていないのが現状である。まだ記憶に新しいが、北海道夕張市の財政破綻は議会の行政チェック機能が働いていなかったために起こったものと考えられる。また、東京都目黒区議会議員による政務調査費不正流用は、使途の監視体制の曖昧さを浮き彫りにさせた。

これらの問題は、住民から日頃よく思われていない地方議会に対する印象をさらに悪化させたと言えるだろう。現に住民投票の実施やマスコミ・NPO・市民活動家の台頭によって、地方議会に対する視線は日に日に厳しくなっている。かたや、議会不要論²まで飛び出した今日、地方議会と住民はどのような関係にあるべきなのか、その具体像を示すときが来ているのではないだろうか。

本クールでは、地方議会制度の意義を十分に理解し、地方分権時代における地方議会の重要性を考えていきたい。具体的には、法制度による地方議会の位置づけを明確にし、住民と地方議会は密接不可分の関係であることを考察する。また、議員の住民代表性³に着目し、二元代表制の中での役割について考える。

最終的には、地方議会が住民の信頼のもと形成されていることを示し、議会不信は議員自身の問題だけではなく、住民の問題でもあることを述べたい。そして、地方議会活性化に向けて一つの案を提示することが出来たらと考えている。

1 第2次地方議会活性化研究会「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」（中間報告）p1

2 市民と議会の条例づくり交流会議HP参照(<http://www.citizens-i.org/jourei/index.htm>)

3 都道府県議会制度研究会「今こそ地方議会の改革を」（中間報告）p11~p16

第1章 憲法上における地方議会とは

この章では、憲法92条・93条の意義を理解するとともに、地方自治の基本原則である地方自治の本旨についてその概観を見ていく。

第1節 憲法92条【地方自治の基本原則】

はじめに憲法92条の条文を確認したい。

条文 ① 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

ここで言う「地方自治の本旨」とは、大きく二つの考えに分けられる。一つは、「住民自治」である。住民自治とは、住民自らが自らの地域のことを考え、自らの手で治めていくことである⁴。二つ目は、「団体自治」。団体自治とは、地域のことは、地方公共団体が自主性・自立性を持って、自らの判断と責任の下に地域の実情に沿った行政を行っていくことである⁵。

地方分権を進めていくうえで、この二つの考えを理解することは非常に重要である。総務省は、住民自治・団体自治の実現を図ることで、地域行政は地域の住民たちが自分たちで決定し（自己決定）、その責任も自分たちが負う（自己責任）行政システムが構築されると述べている⁶。また、同時に全国的な統一性や公平性を重視する「画一と集積」の行政システムから住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムに変革することで、新時代に相応しい地方自治が確立されると考えている⁷。

これらの総務省の見解を見ると、専ら行政と住民の関係だけが強調されているよう感じられる。ここで忘れてならないのは、この行政と住民を繋ぐ役割を果たしている地方議会の存在である。地方議会議員は、住民の代表として地方自治体の運営に携わっていることから、住民自治においても団体自治においても重要な役割を果たしうる立場にあると言える。特に、総務省が述べているように、住民一人ひとりが自己決定・自己責任のもと行動することは大事であるが、地方議会が行政チェック機能をきちんと果たし、議会としての自己決定・自己責任を理解したうえで、個性ある議会づくり・まちづくりを目指す姿勢が今日求められていると考える。

また、住民の立場であるが、今後地方分権が進展していく中で今までのような住民を抜きにした行政主役の自治体運営を続けることは、住民自治の観点から見て非常に好ま

⁴ 総務省HP 地方分権(<http://www.soumu.go.jp/indexb4.html>)

⁵ 同上

⁶ 同上

⁷ 同上

しくないことである。これからの自治体運営は、行政・議会・住民が一体となって押し進めていくべきだと考える。特に、市町村合併によって再編成された自治体において、住民は行政や議会に対する意思表示を、自治体を構成する一員として明確に主張していく必要がある。しかし、現状としては、国や自治体が住民自治の重要性を唱えるものの、住民の側には自分たちの地域は自分たちの手で治めていこうという住民自治の意識がどれほど根付いているのか疑問に思うところである。ここに、国・自治体と住民との間の温度差を見るわけだが、この温度差を縮めるためにも、行政と住民の橋渡し役である議会が先導となって、住民自治の考えを行政サイドから住民サイドへわかりやすい形で普及させていく必要がある。

第2節 憲法93条【地方公共団体の議会と住民の直接選挙】

まず、憲法93条の条文を確認したい。

- 条文 ① 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する⁸
- ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する⁹

1項に述べられているように議会は議事機関として議決権、選挙権、意見書提出権、調査権、請願・陳情受理権、同意権を持つ¹⁰。具体的には、条例の制定・改廃、予算の決定、決算の認定、条例で定める契約の締結等を行うことから、自治体の基本方針に大きく関わる立場にある。特に予算の決定においては、行政の要望に対し、議会が住民代表としてお金の使い道に誤りはないか判断することになる。その判断次第で自治体の財政運営が決まるわけだが、判断を誤ると財政破綻に追い込まれるおそれがある。財政再建団体になった夕張市の例を見ればわかるように、議事機関として予算や決算の内容をきちんとチェックすることはもちろん、その他の議決事件においても適正・的確な判断を下すことが議会には求められる。

2項では首長および議員について、これを住民の直接選挙によって選出するとされている。条文を見る限りでは、住民は選挙で一票を投じれば有権者としての責任を果たすことになる。また、地域の代表者はその地域の住民の手によって選出されることから、住民自治の根幹を成すものであると言える。

ただ、ここで地方議会に対する住民の意見・姿勢として注視すべきデータがある。日本世論調査会が2006年12月に実施したアンケート結果によると、地方議会の現状

⁸ 公務員判例六法（2006年度版）早稲田経営出版 p 63

⁹ 同上

¹⁰ 全国都道府県議会議長会 HP 参照(<http://www.gichokai.gr.jp/>)

について満足しているかとの問いに、「あまり満足していない」「全く満足していない」が合わせて7割を越える形となっている¹¹。そこで満足していない理由として挙げられたのが、上位から「議会の活動が住民に伝わらない」「行政のチェック機能を果たしていない」「地方議員のモラルが低い」等である¹²。また、統一地方選挙の投票率推移を見ると、昭和26年4月時点で市区町村議選挙では91%、都道府県議選挙では82%だったものが、平成19年4月の統一地方選においては、ともに50%前半にまで落ち込んでいる¹³。これらの現実を踏まえると、住民の多くは地方議会の現状に対して満足しておらず、逆に不満を持ち、投票率の低下を見てわかるように地方政治に対する住民の無関心層が増加傾向にあることが予測される。つまり、住民は自らの代表機関である地方議会に信頼を寄せておらず、住民の約半数の声は今日の地方政治に反映されていないと見るべきである。

以上、憲法92条・93条の主旨と現実に存在する問題とを比較すると、地方議会議員の住民代表性というものがどれほど重要なものなのか、また疑わざるを得ないものなのか、二つの視点が浮かび上がってくる。次章の間接民主制と直接民主制の中でその正当性について考察する。

第2章 議員の住民代表性

この章では、議会制民主主義（間接民主制）における地方議会のあり方を軸に、地方分権改革と間接民主制との関係が矛盾していることを問う。そして、間接民主制を補完する意味での直接民主制について、その必要性を考える。

第1節 間接民主制

憲法前文の「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し・・・¹⁴」の文言から、日本では間接民主制による政治が行われている。間接民主制の適用は、国会議員の選出だけに限らず、地方議会議員についても直接公選制で保障されているように同じく適用される。国政にしても地方政治にしても、住民自治の観点から進めようとする場合には、直接民主制により行うことが理想ではある。が、しかし、今日の市町村合併に伴う自治体規模の拡大化や個人の利害関係の複雑化、価値観の多様化など社会の現状を考えると、多数者間での直接合意を容易に得ることはできず、直接民主制のみで地方政治を執り行うことは現実的には不可能である。故に、現代社会において地方自治を実現するための適切な制度として間接民主制が基本とされている。

11 第129回 J. I. フォーラム資料 地方議会のあり方について 構想日本 p5

12 同上

13 (財) 明るい選挙推進委員会 HP 統一地方選挙の投票率推移
(<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/tihoug.html>)

14 公務員判例六法 (2006年度版) 早稲田経営出版 p2

しかし、現下の間接民主制によって、住民の意思の反映（真に必要とされるもの）が的確になされているかと言えば多くの疑問が残る。前章でも触れたが、仮に住民代表としての地方議会が住民の意思の反映を問題なく行っていると考えれば、先に述べたように議会に対する不満や不信、また投票率の低下などは生じないはずである。つまり、現実問題として、間接民主制のみでは地方政治への妥当な住民の意思反映は達成できない状況にあると言える。今日の社会環境において、間接民主制によってある程度の住民の意見集約が必要とされることは理解できる。しかし、その一方で、間接民主制の欠点を補う意味での直接民主制の柔軟な導入が必要不可欠だと考える。

第2節 直接民主制

民意の反映という面において、直接民主制は間接民主制を凌駕するものである。議員を選出する際、住民は投票という行動（直接民主制）に出る。そのことにより、間接民主制の実現を見るのである。つまり、直接民主制の意義が問われれば、間接民主制の意義も問われるため、直接民主制の正当性のもとに間接民主制は成立する。

現在、直接民主制に関する制度として、直接請求制度と住民投票が認められている。以下に、その内容を整理して示す。

・直接請求制度¹⁵

① 条例の制定・改廃の請求（地方自治法74条）

長に対し条例（地方税の賦課徴収金並びに分担金、使用量及び手数料の徴収に関するものを除く）の制定又は改廃の請求をすることができるもの（必要署名数：有権者の50分の1以上）

② 監査の請求（地方自治法75条）

監査委員に対し、事務の執行に関し、監査の請求をすることができるもの（必要署名数：有権者の50分の1以上）

③ 議会の解散の請求（地方自治法第76条）

選挙管理委員会に対し、議会の解散の請求をすることができるもの（必要署名数：有権者の3分の1以上）

④ 議員・長・主要公務員の解職の請求（地方自治法80・81・86条）

選挙管理委員会に対し議員、長の解職の請求をことができ、また、長に対し副知事もしくは助役、出納帳もしくは収入役、選挙管理委員もしくは監査委員又は公安委員会の委員の解職の請求をすることができるもの（必要署名数：有権者の3分の1以上）

・住民投票¹⁶

① 憲法（95条）に基づくもの

「一の地方公共団体のみに適用される特別法」は、国会が議決した後に、当該自治体の住民投票で過半数の同意を得ることを要する

15 行財政改革基本問題特別委員会資料 自治制度改革の論点整理 知事本部 p 31
16 行財政改革基本問題特別委員会資料 自治制度改革の論点整理 知事本部 p 32

② 地方自治法等に基づくもの

議会の解散、議員・長の解職請求があった場合等の住民投票

③ 条例に基づくもの

自治体が「住民投票条例」などを制定し、これに基づき住民投票を行うもの

④ 事実上の住民投票

以上の内容を見てわかるように、現行の直接民主制の内容は、事後的な事象に対応したものとなっている。具体的に言えば、直接請求制度で認められている議会の解散請求や議員・長・主要公務員の解職請求などは、その職に当たる者が不祥事や職務不履行、住民の意思とかけ離れた政策の推進等により住民からの信用・信頼を失った場合に請求されることが多い。また、住民投票に関しても、住民と議会や行政の意思の疎通が図られることなく、一方的な政策（大規模な公共事業「ダム建設など」）が進められた結果行うことが多い。昨今では、市町村合併の是非を問う住民投票が全国各地で行われ、議会と住民とが合併賛成か反対かで対立する件が目立った。

ここで問題としたいのは、直接民主制による有益性と制度内容の不備についてである。例えば、直接請求制度である議会の解散、議員・長・主要公務員の解職請求などは、問題が最も悪化した（または明るみに出た）状態になってこそはじめて請求できるものである。なぜ、議会の解散や、議員・首長の解職を請求しなければいけないような状態が起こるのか。不信任たる理由があるからこそ住民から直接請求が出されるわけだが、住民がそのような考えになる前の手立てとして、何ら対応手段がないことは制度内容の不備そのものを表していると言える。

これらを踏まえて政策として打ち出すべきは、行政・議会への住民参加の拡大と、その機会の創出である。現行の間接民主制と直接民主制の互いの長所を活かしながら、地方行政・地方政治に無関心である住民をどのような手法で引き寄せるのか。今までシンポジウム、タウンミーティング、パブリックコメント、協働によるまちづくり等により住民参加の機会を探ってきたが、最も目指すべき形態として、住民の地方議会への直接参加を提唱したい。議場において、首長・議員・住民が対等の立場で面と向かって堂々と議論をする機会を設けるべきであると考え。また、この住民の立場を明らかにさせるためにも、議会での発言を可とする法・条例整備を進めるべきである。議会に不満や不信を抱く住民の生の声を聞き、議会は自分たちの活動に何が不足しているのかを発見する。また、住民は議会への批判を提案へと変え、地域の発展に資する役割を果たして欲しい。

直接民主制を主とする住民参加制度が拡充されていけば、住民は少なくともこれまで以上に自治に対する責任や関心を持たなければならなくなる。行政や議会側は、住民と積極的に意見交換をし、そこで得た住民の声を自治体運営にどう活かしていくのか知恵を働かせなければならない。住民が自ら選んだ議員や首長を、また自らの手で辞めさせ

るのではなく、その議員や首長たちと、自分たちの地域をどう協力して形作っていくのか。このような考えを住民が抱くようになったとき、はじめて直接民主制の有益性というものが認識されるのだと考える。

第3章 議会の信頼回復に向けて

本章では、地方議会とは本来どういう存在なのか、その権限を確認するとともに、上記で述べた現行の法制度や議員の住民代表性の内容を踏まえ、住民が持つべき視点について自分の意見を述べる。また、議会活性化に向けて、住民と議員はどのような関係にあるべきなのか考える。

第1節 行政監視機能と政策立案機能

地方分権が進展する中で、地方議会の権限である行政監視機能と政策立案機能はますますその重要性が高まっている。地方分権改革推進委員会の中間的な取りまとめの中でも、「自治立法権を担う地方議会の機能、制度などについて抜本的な改革が必要となる¹⁷⁾」「議員による条例提案の活発化など積極的な議会運営が求められる¹⁸⁾」と述べられているように、二元代表制における住民側の代表として、地方議会が自ら有する機能の見直しを図り、将来を見据えた戦略的な議会改革姿勢が今日求められている。

先のアンケート結果に出ているように、住民に議員活動の内容が伝わっていないようでは、何のために地方議会はあるのかという話になってしまう。中央から地方へという時代の流れを完全に引き継ぐためには、地方議会が自治立法権を有した政策形成集団となり、議会活動を住民に向けて公開していかなければならない。そして、住民代表の名に相応しい活動実績を積み上げていくことで、既存の住民が抱いている議会不信というものを払拭していく必要がある。

第2節 住民・議員双方による意識改革

憲法93条で触れられているように、議員は地域の住民の手によって投票されることで議員としての資格を得る。つまり、議員を選ぶのは住民であって、その議員が本来の議員活動をするかしないかは別として、住民と議員が乖離することはそもそもありえない話である。議会に不満や不信を抱き、議会批判を一方的に行うのはいいが、その議会を作り上げたのは住民自身である。議会はそのまちの住民たちの顔であると言いたい。

ただ単に議会を批判していても議会が大きく変わるわけでもない。また、議会に無関心でいる人たちが投票に行かないことで誰が一番損をするのか。現状の生活に住民が満

¹⁷⁾ 地方分権推進委員会中間的な取りまとめより抜粋 p 9

(<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/iinkai-index.html>)

¹⁸⁾ 同上

足しているのなら何ら異論はない。問題なのは、多くの住民が議会に対してあまり良い印象を抱いておらず、議会から離れた位置にることである。そのためか、議会で議員がどのような活動をしているのか、その実態を把握している住民は非常に少ない。なぜ、傍聴に行こうとしないのか。そこには、議会離れではなく議会任せという考えがあるからではないだろうか。

議員自身も、住民から信任を得て議員活動をしている以上、地方政治の担い手として真っ当な仕事をしているのか、真剣に見直してみるべきである。一般質問における内容が住民の声をきちんと反映したものなのか。また、政務調査費の使途目的について、調査によってどのような成果を得て、その成果をどう住民に還元するのか。住民の立場で真面目に考えてもらいたい。議会には行政を監視する役割があるが、住民から議会が監視されているようでは本末転倒である。

まだ、それぞれの地域には住民の約半分の声なき票が眠っている。その声なき票を目覚めさせ、如何にして地方行政・政治に反映させていくかは議員の行動にかかっている。地方分権時代から地方主権時代への確かな足踏みを感じるためにも、今までのような中央集権体制に腰を落ち着けているのではなく、行政・議会・住民がこぞって、その立ち位置から脱却しなければならない。

まとめ

これまで見てきたように、地方議会議員は住民の直接公選によって議員バッジを手に入れることになる。住民も一票を投じることで有権者としての権利を行使したことになる。法制度から理解すれば、投票行動だけで住民としての役割は果たしたことになるのかもしれない。

しかし、今日の地方議会の現状を考えると、投票行動だけで住民の意思が的確に議会に反映されているとは言えないのではないだろうか。先にも述べたが、住民の約7割の人たちが投票したにしろしないにしろ地方議会の現状に対して不満を抱いている。また、住民の約半分の人たちの意思表示（票）は、地方行政・地方政治に反映されないまま眠っているのである。この現実を踏まえて、行政や議会は、住民の意思を公の場に引っ張り出すためにはどのような手段をとっていくべきなのか、日々模索していく必要があると私は考える。

今後は、議員の住民代表性（間接民主制）の限界を問いながら、住民による議会参加（直接民主制）の是非について複数の視点から切り込んで行きたい。