

地域主権時代に改革を求められる地方議会

調査部 ビジネス戦略研究センター 主任研究員 高坂 晶子

1. 地方自治をめぐる環境の変化

近年、高齢化の進展やライフスタイルの変化によって公益サービス需要が増大する一方、国、地方を通じて財政難が続き、自治体が実行可能な事業・サービスの範囲は厳しい制約を受け始めている。国の規格による全国一律の公益サービスが、病児保育や不登校対策など多様化する住民ニーズを充足できない事態も生じている。一方、国主導の画一的な成長戦略の有効性が低下するなか、地域の独自資源を生かした経済振興策の敏速な実行が望まれている。自治体が自立し、地域事情やニーズを踏まえながら、公益サービスの内容・優先順位および投入資源の配分を最適化しなければ、円滑な地域経営と成長は極めて困難な局面に入りつつある。

このような事情を勘案すると、中央省庁の抵抗は依然強固とはいえ、地方分権の趨勢は不可避といえる。従来、権限に付随してきた国からの財政移転の縮小に伴い、限られた財源で地域経営を迫られる自治体の手腕の巧拙も一層鮮明になる。勢い、地元のパフォーマンスに対する住民の関心と参加欲求は高まり、今後、「意向反映を求める住民の要求実現をいかに担保するか」、「意向反映のために住民が自治体を統制(control)する有効な仕組みは何か」が地方自治の重要課題となる。

2. 住民意向反映チャンネルとしての議会の問題点

わが国の自治制度においては、住民の意向反映のチャンネルとして首長（執行機関）と議会（議事機関）の二つの代表機関が設定されている。このうち、首長については、90年代には改革派首長の活躍と退場、国政経験者の相次ぐ転身、地域組織やNPOとの協働を掲げた若手首長の輩出など地域刷新を目指す様々な動きがみられる。これに対し、議会については、①政務調査費の使途や海外視察等をめぐる「不祥事批判」、②政策形成能力の低さ、夕張市の破綻で注目を浴びたチェック機能の欠如等に起因する「不要論」、③短い実働日数やパフォーマンスに比して手篤い報酬・処遇から来る「高コスト論」、が十年一日の如く論評の太宗を占めている。

改めて議会の問題点を整理すると、以下の二つに大別できる。第1は「代表すべき住民との希薄な関係」で、具体的には、①わかりにくい「情報開示」、②不十分な「説明責任」、③支持者に偏る「住民意向の聴取」である。第2は「地域経営を主導する取組みの低調さ」で、具体的には、①政策形成・チェック能力の低さ、②政策改善に向けた討論の乏しさである（それぞれの実態については巻末「参考」参照）。

現下の地方議会について多くの問題点が指摘されるなか、住民からは「本当に必要なのか」「なんの役に立つのか」という率直な問いが寄せられている。「住民代表」を

自認する議会といえども、この問いに答えずには存在意義を示し得ず、改革は必至である。その際、上述した現状の諸問題の克服は当然であって、改革の要諦は、分権後の「地域主権社会」に相応しい議会像の構築にあることを銘記すべきである。

すなわち、議会に求められる新たな役割を再定義したうえで、住民の付託に機敏かつきめ細かく応えることのできる組織を作り上げることが重要である。そもそも地方自治の本旨である「住民自治」においては、住民の「自己決定」が最重要であり、代議機関である議会は、住民からの付託なしには存在意義を持たない。従来は、原則4年に1度の選挙の洗礼を経れば住民の付託を得たとみなされてきたが、国主導から地域主導となる地域主権時代においては、住民の意向により敏感に反応する議会が必要となる。これを実現するため、住民の自己決定に即して議회를統制可能とする仕組みの導入が改革の柱となる。

以下、地域主権時代における議会の役割と議会統制の仕組みについて具体的に論じる。

3. 地方議会の新たな役割

地域主権時代の地方議会に期待される役割を整理すると、以下の3点にまとめられる。

①首長に対するカウンターパワー

分権改革の進行により、地方には権限・財源が移譲される一方、国の規制は緩和される傾向である。この結果、執行権を持つ首長の権限の範囲、自由度が共に拡大するなか、反作用として「首長の独断専行」の恐れが強まる。従来は国による厳格なチェックが抑止効果を発揮してきたが、今後は首長の権限強化に連動する形で、議会の牽制、抑止機能が重要性を増す。

②多様な意見、知見が集められる「場」の提供

地域最適な公共サービスの決定、提供には、日常生活にかかわる多様な住民ニーズが集められ、調整される「場」が必要である。あるいは、地域資源を活用した成長戦略において差別化の鍵を握るのは、地元で埋もれた物品、人材、ノウハウ等のマッチングである。

これに対し、独任（＝単独で役割を果す）制の首長の場合、得意分野や関心のある施策に勢力を傾注する「強力なリーダーシップ」が期待可能な反面、関心の薄い分野やテーマへの取り組みがなおざりになる恐れがある。そのような分野・テーマにも注意を払い、関係者の声を丁寧にすくい取ったり、埋もれた地域資源の発掘に当たるには、複数の議員からなる（＝合議制）議会の役割が重要となる。

③討議によるローカル・ルールの策定

分権改革に伴い、自治体には独自条例を定めて国の法令の一部を変更する「上書き・横だし権」が認められよう。例えば土地単価の高い都市部における公共住宅の面積や入居要件の自己決定、林業の盛んな地域における木造公共建築の基準弾力化等を定めたローカル・ルールが実現するものと予想される。

このような条例の策定は議会の専権事項であり、地域に及ぼす影響を多角的に討議したうえで内容を決定する責任がある。議会には、住民との結びつきから得られる地域事情、現場で工夫されたユニークな取組み、執行機関の外からみた既存施策の評価等を踏まえつつ、地域社会に適したローカル・ルールを策定する役割が求められる。

このように、今後、議会に期待されるのは、地域社会・住民の個性を踏まえた討議と意思決定である。従来議会をこのような方向に変革するために有効な方策として、以下のような仕組みが考えられる。

4. 議会に対する住民統制強化策

地域住民の自己決定に即して議会を統制する仕組みを、以下では「住民統制」ツールと呼ぶ。本ツール強化の先進事例として、80年代以降のヨーロッパ、とくに英、独、仏（以下、総称の場合は3国と表記）の取組みが参考になる。

3国に共通の背景として、欧州統合に際し「欧州地方自治憲章」の批准が義務付けられ、地方分権と地域主義が浸透したこと、EUの重要事項について、議会任せにせず直接投票を経験した住民が、地域経営にも同様の仕組みを求めたこと、を指摘できる。国別の事情としては、ドイツ統一後、旧東独領への自治制度導入に際して最新の住民統制スキームが採用され、旧西独領に影響を与えたこと、イギリスでは、ブレア政権以降、住民が地域経営に直接関与する仕組みが整備、活用されたこと、フランスでは都市計画や社会福祉分野の分権が進む過程で、生活を左右する決定への関与を求める住民の声が高まったこと、等があげられる。各国の経験を参考に、わが国に導入すべき具体的スキームと取組み方法を検討しよう。

①住民発言

分権改革を待つまでもなく、欧州の地方議会では、住民に発言機会を保障する機会が多い。あらかじめ発言者とテーマの登録を必要とする自治体もあるが、大半は傍聴者向けの発言時間枠（Question & Answer Session）を定期的に確保し、当日、希望者が発言する。議員も聴取一辺倒ではなく、その場で質問や回答を行ったり、確認・調査のうえ後日の回答を約束したりする。

3国では、このような住民発言の活用範囲を広げ、地域の課題解決や施策形成の契機とする試みがみられる。ドイツではまちづくりや環境問題をめぐる紛争当事者の発

言に基づいて、中立的第三者が関与して討論を重ね合意に至る「調停手続き」、社会的意思決定プロセスから排除されがちな失業者や移民等の発言に基づいて、弁護士や都市計画等の専門家が「弁護パートナー」となって意見集約と利害代表を支援する「弁護計画」といった取組みが行なわれている。イギリスでは、住民発言について議員の見解を付して執行部局に送付し、一定期間内に回答を求める仕組みがあり、フランスでは自治体の権限範囲について発言が行なわれた場合、議会の審議日程に乗せることが可能である。

わが国では、住民の意見表明機会として請願制度があるが、多くは書面のみ受理され、会議末に慌ただしく一括採択されるなど、検討の不十分なケースが少なくない。議会における住民の発言権を法律で保障したうえ、本会議や委員会の開放、傍聴者による発言機会の確保と内容開示、発言の取り扱いに関する適正手続き（due process）の明確化等を定めた条例を各自治体が策定、実行すべきである。全発言を取り上げることは物理的制約から困難なため、所管する「請願委員会（仮称）」を設けて取り扱いを決め、理由と結果を公表する方法が現実的であろう。定型処理の可能な案件では、発言者への質問や事実確認等を行なったうえ議会から回答あるいは首長部局への伝達を義務付け、それ以外の案件は、議会の討議テーマに採用する、紛争調停や利害調整の場を設ける、条例や行政計画・指針、あるいは国への意見表明や地方6団体意見等へ反映させる、等の対応が考えられる。

②住民討議、住民審議

住民討議（Planungszelle）は70年代のドイツで考案され80年代末頃から普及し、90年代半ばにはイギリスにも伝播して、住民審議（Citizen's Juries）の名称でパイロット的に取り入れられている。

制度の概要は、自治体の人口構成を反映するよう抽出された住民グループが、まちづくり、ゴミ処理、治安対策といった具体的テーマについて3～7日程度かけて討議を交わす。討議の最後に一致した内容が答申にまとめられ、議会に提出される。議会は答申を地域経営の方針や開発計画等に反映させ、もし答申に违背する決定を下す場合は十分に説明する責務を負う。なお、討議テーマについて多様な立場から説明・解説を加える参考人（10人程度）の意見陳述機会が設けられる。また、拘束が相当期間におよぶことから、討議者には相応の報酬が提供される。

独、英両国でも、導入当初は複雑なテーマを前に、「素人」である住民が果たして適切な答申を纏められるかという懸念が強かった。しかし、市民審判を試験採用したイギリス地方議会からは、「問題が合理的かつ周到に扱われたことに驚嘆した」「広範で技術的な（地域開発上の〈引用者注〉）課題について示された理解の水準に感銘を受けた」等の反応が聞かれた。さらに、住民は「職員や議員による一連の争点（agenda）

と異なった見解を提供し」、議会に期待される「多様な見解の表明」の面でも貢献したケースが報告されている（(財)自治体国際化協会「英国の新しい市民参加手法」2000年3月）。

わが国では、議員が支持者を集めて政策を説明し、要望等を受け付ける例は多いが、地域の年齢構成等に留意しつつ住民の意向を集約、反映させる取組みはほとんどみられない。今後、「住民討議」を法令で制度化し、討議期間やテーマの選定方法、開催頻度等具体的な制度設計は各自治体に委ねる方策が考えられる。法令化に際し押えるべきポイントは、①「住民討議」の仕組みを議会の附属機関として正式に位置付ける、②自治体総合計画や保健計画等地域経営の重要方針については定例の討議対象とし、住民発議を起点とする臨時討議も積極的に進める、③答申は議会の意思決定に活かし、反映状況の具体的な説明を行なう、答申と異なる決定がなされた場合、議会側は説明責任を果す、等が考えられる。

③住民投票

一般に地方自治における住民投票制度には、自治体が策定した条例や計画について住民が賛否を示す「住民票決（referendum）」と、住民が条例を策定し成立を求める「住民発案（initiative）」が存在する。3国における導入状況をみると、イギリスでは最小の自治単位であるパリッシュのみ住民票決が恒常的に制度化されており、それ以外の自治体では特例的または諮問的に住民票決が実施されている。ドイツでは州、市町村により細部に異同はあるものの、一定数の議決または住民の請求があった場合、住民票決、住民発案が行なわれ、投票結果は議決と同様の効力を持つ。対象案件は、州では概して重要事項（州憲法改正等）に限定され、市町村では「議会が取り上げないテーマ」が選ばれる傾向にある。フランスでは、2003年憲法で自治体の権限に関わる事項について、審議を議会に求める権利および住民投票によって決定する権利が認められている。

わが国でも、80～90年代に原子力発電所や基地をめぐる住民投票が各地で検討、実施されことから、制度が法定されている印象がある。しかし、わが国自治制度上、住民投票は明確な規定がなく、実施例の多くは、既定の「直接請求制度」の一形態である「条例制定請求」を受けた議会によって住民投票条例が議決され、特定テーマに限り適用されたケースである（注1）。なかには、住民の請求を議会が拒み、条例という制度的裏付け無しに有志主導で進められた非公式な住民投票も数例ある。

今後、住民投票制度を地方自治の一般的なツールとして法律上明確に位置付け（注2）、住民の活用に供することが急務である。現行制度では住民投票条例の要否は議会にゆだねられているが、これを改め、速やかな条例制定義務を自治体に負わせることが望まれる。その際、①投票の対象案件を事前に限定しない、②請求権者を拡大可

能とする（未成年者、一定期間在留の外国籍者等）、③現行より緩和した条件（例：必要署名要件の緩和、署名収集期間の長期化等）で実行可能とする、④投票結果を踏まえた条例や各種計画の策定義務を課すなど一定の拘束力を持たせる等、住民にとって利用しやすく、実効性の感じられる仕組みとすることが重要である。

（注1）わが国における住民投票の組織的実施例の嚆矢は、1996年新潟県巻町で原子力発電所建設をめぐるケースであった。その後、大阪府豊中市、神奈川県川崎市等でテーマを限定しない常設型住民投票条例が制定されている。

（注2）例外的に住民投票が全国レベルで制度化されたケースとして、市町村合併を対象を絞った住民投票制度（2002年）を挙げることができる。この時は合併に消極的な市町村議会や首長の抵抗を封じるため、住民投票で関係自治体による合併協議会の設置を可能とする規定が「市町村合併特例法」に設けられた。有効投票総数の過半数で協議会設置案の可決とみなす同規定は、約8年にわたり39件の利用実績をあげたものの、2010年3月末、同特例法の期限到来に伴い失効した。

5. 求められる住民へのサポート

これら統制ツールの導入により住民の役割は大きく増すと同時に、相当のコスト負担も余儀なくされるため、従来「お任せ民主主義」に終始してきた住民の意欲喚起に相当の困難が伴うことは想像に難くない。分権改革によって受益と負担の対応関係が明確となる「地域主権社会」においては、コスト意識に目覚めた住民が地域経営を主導する事態を念頭に、以下のようなサポート体制を構築する必要がある。

まず、基礎的事項として、議会と首長部局により徹底した情報開示と説明責任が遂行され、住民に判断材料が提供される必要がある。そのうえで行政の仕組みや手続き、法令、財務経理の帳票や社会保障の各種指標、データ等専門事項の理解を助ける仕組みの導入が重要である。さらに、住民の参加コストを低減するため、市民討議メンバーへの日当支給、有給休暇取得の容易化、保育設備等、裁判員制度など先行事例を参照しつつ、体制の整備が望まれる。

6. 住民統制がもたらす効果

本稿で検討した住民統制は、リコールのような既存直接請求と比べれば決定権限を弱めており、「議会に説明責任を負わせつつ討議による合意形成を期待する仕組み」を基本としている。半面、統制の実施要件を容易化したこと、拘束力の異なるツールを複数用意したことで、住民にとって活用しやすいうえ、段階的な統制強化も可能な仕組みとなっている。これらツールがもたらす効果には、主に以下の2点がある。

第1は、住民の意向反映と、議会による熟議・調整の両立が可能な点である。統制ツールを通じ、例えば保育や介護のサービス水準・優先順位等の計画や枠組みの策定に住民の意向やニーズを反映する道が開ける。これら日常的な政策課題は、リコール等における二者択一の賛否とは異なり、関係者の討議と利害調整による合意に適して

いる。討議の糸口を住民が切り、後を任された議会におけるプロセスが「みえる化」されることで、仮に要望が完璧に充足されなくても住民の理解を得る可能性も高まる。

さらに、地域経営に関与しようとする住民の意欲喚起が期待できる。統制ツールによって地域経営に具体的変化が生じ、効果が実感されれば、住民多数の積極的関与を引き出し、より良く意向が反映される好循環が期待できよう。

第2は、議会の自発性にゆだねると進展が期待できないテーマの取り扱いが可能となることである。代表的分野として議会や議員の待遇や身分の在り方があり、具体的には議員定数や報酬、現行の職業的議員に代わるボランティア議員制度の是非、休日・夜間の議会開催、地域自治組織の導入と権限委譲等のテーマがあげられる。

7. 関連する課題

住民統制ツールの導入により地方議会における住民の意向反映が期待されるなか、議会に関連の深い自治制度について検討した場合、以下のような課題を指摘できよう。

第1は、同一または密接に関連するテーマについて、市町村と都道府県、国の間で異なる意思決定が行なわれた場合の取り扱いである。現行の役割分担では、自治体は社会保障や教育など国と共通の分野で独自機能を果しながらも（機能別分権）、国の法令と異なる条例の策定を禁じられている。しかし、自治体の自立を重視する地域主権社会においては、ローカル・ルールの策定など住民の自己決定の重みが増すことを踏まえると、従来の仕組みでは矛盾や軋轢を生む恐れが強い。今後は、同一分野内の機能分担ではなく、国、都道府県、市町村が責務を負う行政分野を明確にする「分野別分権」を推進し、国と地方の意思が抵触、矛盾する可能性自体を小さくすることが重要である。そのうえで、基地やダム建設等特定テーマの紛糾時に備え、国、都道府県、市町村が「対等協力」の立場で課題解決に当たるための枠組みが求められる。

第2は、対議会のみならず行政組織および運営形態についても、住民の意向反映を可能とすることである。わが国自治体を取り巻く環境、人口や産業等の諸条件には大きな差があり、例えば人口350万人以上の市から300人足らずの村まで存在する。これに対し、現状は政令指定都市や中核市等特例的な権限の受け皿は設けられているものの、自治体の基本構造は原則一律である。今後は、自治制度や行政の組織運営形態についても住民主導で見直し可能とし、真に地域事情に即した「自治」実現を目指す取組みが望まれる。

【参考】地方議会の現状と従来議会の改革

本文に挙げた地方議会の問題点について、以下に実態を示す。

問題点1. 代表すべき住民との希薄な関係

①わかりにくい「情報開示」

情報開示の範囲、方法共に制約が多く、活動実態が住民からみえない。例えば、本会議の傍聴、議事録公開は行なわれているものの、具体的審議を行なう常任委員会の傍聴、議事録の公開は共に低調で、原則傍聴自由としている議会は27.0%、議事録を原則公開している議会は33.2%である（2008年6月現在、自治体議会改革フォーラム「全国自治体議会の運営に関する実態調査2007」（『議会改革白書』93頁、以下データは本『白書』による）。また、討議実態を伝える目的で、コミュニティテレビ中継を行なう議会は16.2%、動画記録を配信している議会は0.7%、議会活動に対する住民の理解向上のため休日、夜間に議会を開催した自治体は3.9%（2007年1～12月中）と、総じて情報開示に消極的なスタンスがうかがわれる。

②不十分な「説明責任」

2000年代入り後、総務省の指導もあり、議員報酬については他の自治体と比較可能な形で開示されるようになったが、議員の活動内容に関する説明は不十分である。最も基本的な情報である「各議案に対する議員の賛否」を公表している議会は13.8%であるし、議員の出欠状況（本会議、委員会とも）の一覧表示もほとんど存在しない。ほかにも、政務調査費に領収書が添付されない、議員の研修や調査活動の報告が開示されないなど、住民が議員の業績評価を試みようにも材料不足というケースが少なくない。

③支持者に偏る「住民意向の聴取」

2006年の地方自治法改正により、議会へ請願する当事者が理由を説明することが可能となったが、実際に説明機会を保障している議会は24.3%である。また、傍聴者の発言機会が認められている議会は僅か1.6%に過ぎない。さらに、首長部局は90年代末以降、住民グループの求めに応じて地域課題や施策の説明に赴く「出前講座」等の取組みを強化したのに対し、議員の多くは支持者を集めた会合はともかく、一般住民向けに市（町村、県）政を説明する取組みには消極的で、2007年中を通して8.6%の議会が実施したにとどまる。

問題点2 「地域経営を主導する取組みの低調さ」

①政策形成・チェック能力の低さ

議会による政策形成には、自治体基本構想や行政計画の策定時の関与、予算案の修正、条例の制定等があるが、議会独自に法務や政策情報、先進事例を検討、活用するケースは限られ、首長部局の用意した素案や条例の文案等をそのまま追認するケース

が多い。背景として「予算提出権や行政計画策定権は首長に存する」と主張して関与・修正に抑制的な議会の姿勢が往々にして指摘される。しかし、議会固有の責務である条例制定についても、2007年中に議員提案条例を制定した議会は7.3%にとどまることからすると、そもそも議会は政策立案全般に消極的といえよう。

②政策改善に向けた討論の乏しさ

地方議会には多くの理不尽な慣行が存在し、中身の濃い討議の障害となっている。例えば、首長向けの一般質疑は一問一答ではなく、多岐にわたる質問を一括して行なう慣例が根強い。そのため、質問者の意図や追求すべきポイントが曖昧になり、表面的な答弁で質疑に終止符が打たれがちである。質問者が首長側の説明に納得しない場合は、再質問が可能であるが、審議時間の制約と質問を希望する議員間の公平を理由に、再質問の回数は制限されている（1～3回程度）。逆に、首長側から質問者の真意や疑問点を確認したくても、「議会は議員が首長を質す場」という建前にとらわれ、反問を許さない議会が多い。実態をみると、一問一答制を選択可能な議会は46.4%、首長側の反問を認める議会は本会議の一般質問で4.7%、委員会でも5.3%にとどまる。

議会と首長との質疑もさることながら、議員同士の討議が低調なため、政策論議を通じた施策の改善が行なわれにくい点も大きな問題である。実際、82.5%の議会で議員同士の討議は行なわれていないのが実情である。

従来の議会改革の動き

従来、このような地方議会の有様に警鐘を鳴らす動きが皆無だった訳ではない。第1次分権改革で、地方議会は初めて本格的検討の俎上に乗せられ、自治制度を論じる総務大臣の諮問機関「地方制度調査会」では、26次、28次、29次のテーマに取り上げられた。同調査会の答申は、2006年と2008年の地方自治法改正にも反映されている。ただし、改革の内容をみると、以下の理由で過去の議会改革の実効性には疑問が多い。

従来、議会の機能強化を目的に政務調査費の支給や専門家の知見の活用、議決事件の拡大等の措置が執られてきたものの、議会の側に、制度を活かして政策立案・討議能力を高めようという姿勢が希薄であり、絵に描いた餅となっている。法改正に対応して議決事件を追加した議会は10.7%、専門家を参考人招致した議会は13.5%に過ぎないし、政務調査費の不適切な用途の相次ぐ問題化等をみると、議会の自己改革能力に疑問を抱かざるを得ない。

このような状態が放置されてきた背景には、国および広域自治体（対市町村の場合）のスタンスも無縁ではない。従来、国は「法解釈を示す」と称して採るべき政策対応や具体的執行方法を通知し、自治体の行動を左右してきた。ただし、その大半は行政執行への関与であり、議会運営については「住民代表である議会の自覚に待つ」

として、改革を強く求めない姿勢に終始してきた。この姿勢自体は「地方自治の本旨に沿う」といえなくもないが、背後に議会が調査や討議の能力を高め、地域経営に積極的に関与することを敬遠する考えがあったことは否定できない。国等の思惑にはまり、放任状態に安住してきた地方議会は、怠慢から改革を先送りしてきた訳で、その自己改革能力に期待は持てない。他方、国や広域自治体（都道府県）の改革意欲にも疑問符がつく現状、改革の推進力として期待できるのは地域住民のみとする所以である。

(2010. 3. 30)