

市町村議員の活動動向調査報告

地方分権・市民参加に対する市町村議員の意識について

高橋弘子

A report on the behaviors of representative in the mergers of municipalities

consciousness concerning decentralization and citizen participation

Hiroko Takahashi

研究の目的

地方分権推進委員会の勧告によって市町村合併が進められている。岐阜県下においても2000年に99あった市町村が、2006年2月時点で、合併により44にまで減少している。合併という選択をした市町村、独自の道を歩もうと決意した市町村。いずれも、今後の自治体に問われるのは、行政改革がいかに効果的に行われるか、民意がいかに行政に反映できるか、にかかっている。また、地方分権推進一括法の成立により、行政の事務も、国の機関委任事務として市町村が代執行していたものが、自治事務、法定受託事務となり、市町村の自律の責任は重くなった。これは、とりもなおさず行政の長たる首長の権限が重くなったとも言える。住民も、「合併」という生活に密着した大問題が起こった事をきっかけにし、自治体の仕事に目を向け始めたものも多く見られる。「協働」という言葉の元に「NPO」として、行政の仕事を肩代わりする住民は、行政と2人3脚で事を進めている。行政の長、行政職員、住民が「地方分権」に、それぞれの新たな意識が芽生えている現状において、ひとり取り残されている感が強いのが、「地方議会」である。

本報告は、地方分権時代における「地方議会」の現状、環境、議員の意識などを聞き取り調査し、その問題点を浮き彫りにしようとするものである。

研究方法

聞き取り調査

岐阜・愛知県下の17議会23名の市町村議員

に聞き取り調査をした。アンケート方式ではなく、いずれも1～3時間ほどの時間をかけて聞き取り調査をしたのは、アンケートでは現れない議員の本音の部分が聞きたいと考えたためである。

調査対象は、なるべく男女、年齢、政党、を様々に採ったので、現在の議会の構成割合とは異なっており、調査対象は現在の議会内多数派とはいえない。しかし、年齢、政党による一応の傾向は把握できたと思われる。また、現在の地方議会に対する問題点が多角的に見えたものと思う。

調査対象

女性 6名 男性 17名

年齢 30代 1名 40代前半 1名 後半 2名

50代前半 7名 後半 5名

60代前半 5名 後半 2名

所属政党 保守系無所属 11名 自民党 4名

市民派 7名 共産党 1名ⁱ

地域(人口数で分ける) 100万人以上 2名

30万人以上 2名 10万人以上 6名

3万人以上 5名 1万人以上 5名

1万人以下(合併前の旧町村議員を含む)

3名ⁱⁱ

聞き取り内容

1) 議員の活動について

【議員の議会外の活動について】

地方議員にとって住民との接触、地元の世話は、

地域の代表としてのセンスを磨くのに不可欠のようだ。聞き取り調査によると、日頃の議員活動として最も重要視されるのは、「住民と会うこと」であった。その会い方としては、「個別に会う」「地域の集まりに出席する」「地域の行事に参加する」といったもので、これが非常に忙しい。特に土日はほとんどがつぶれている。そして、役所、県への働きかけもほとんどの議員が重要視している。議員の役目は、「住民と行政とのコーディネーター」と表現している人もいた。

住民との接触のため、議会報告を出している人が3分の1くらいであった。どの議員も議会報告は出したい、出さなくてはいけない、と思っているようだが、「作る時間がない」「金銭的に郵送は苦しいのでポストイングするが、その時間がない」といった意見が主だった。議会報告を出す方法は、ポストイング・知人への手渡し・郵送・駅前などの街頭で手渡しなどである。

【団体への参加について】

規模の大きい自治体と小さい自治体では、参加団体の種類が幾分違った。小規模自治体の議員は、PTA・消防団・スポーツ団体などボランティア系がほとんどだったが、中核、政令都市議員は、市民団体・企業団体があった。

【議員の専従・兼業について】

「地方議員は多様な生活者としての視点が必要なので、兼業が望ましい」との意見が多かったが、平日の議会活動、視察、地域行事への参加など、時間的には専業にならざるを得ないのが実態である。兼業であっても「会社顧問」「商店主」「農業」「大工」など、時間の自由がかなりきく仕事でないと無理である。

【定数について】

「定数」については、「働かない議員が多いので減らすべき」「多様な意見が議会に出られるように現状維持」が多く「増やす」という意見はほとんど聞かれなかった。やはり「自分が当選するかどうか」が、基準数になっているように感じた。

現在、ほとんどの市町村議会が条例によって、議員の数を法定定数より減じている。平成10年で議員定数減少率は、市で26.9%。町村で28.5%とおよそ法定数の3分の2近くの議員数になっている。議員を減少させる理由としてあげ

られているのが行革、経費削減である。しかし、平成12年に自治省が発表した地方財政白書によると、市町村の歳出に占める議会費の割合は平成9年度で1%である。行革を推進するには、残り99%を使っている執行機関による行政の無駄や、不要と思われるサービスの整理を議会が総点検するという、議会のチェック機能を期待すべきではないか。

【議員報酬】

議員報酬に関する考え方は様々である。市議会議員は全国平均で44万4千円、手取り38万円くらいで「そこそこ食べていける」だけの報酬があるが、町村は、全国平均21万5千円、手取り18万円くらいで「とても生活できる金額ではないが、もともと名誉職だからしかたがない」という金額である。いずれにしても、生活を維持し、なおかつ十分な議員活動をするには、議員報酬は不十分との回答が多く見られた。また、議員報酬よりも、政務調査費の充実を要求する声が多かった。政務調査費の支給額は、全国調査では、市で1万円から5万円が60%、町村で5千円から1万5千円が70%を占める。「書籍代など政務調査費に使える範囲を広げて欲しい」「もちろん、領収書添付でよい」「議員は個人的な動きが多いので、会派でなくて個人に出して欲しい」等である。

【公職選挙法について】

公職選挙法に関しては、「戸別訪問解禁」の要望が最も多かった。住民と直接政策論議するには、外での立ち話ではできないということである。

「近所つきあい程度の、祭りの寄付・年賀状の解禁」を望む声も多かった。地域での生活者として当然の範囲だからということである。しかし、歳費で生活している若い議員には「つきあいとなると出さない訳にいかないので非常に生活を圧迫する。もっと厳しく取り締まって欲しい」という意見が多かった。「つきあい」に関する年齢的な感覚の差が議員にも当てはまるようである。「つきあいの範囲」は、「地域の祭り、行事などで、5千円くらいか、ビール1ケース程度」である。

「公職選挙法は、国会議員に適用される法律であり、地方のつきあい、伝統文化、地方の人間の尊厳を無視した法律」という意見もあった。

【議員になった理由】

議員になった理由としては、「地域に要請されて」が最も多かった。ほとんどの議員が、元々地域の中で役割をもっていた者である。その他 30代と40代の議員には、「市民活動と生活を両立するには議員が一番だった」という意見や、「県議、国政に進みたい」という意見。50代後半と60代の議員では、「退職後、地域に役立ちたいと考えた」「もともと政治が好きだった」という気持ちも随所に見られた。女性議員では「女性議員をふやすために」という回答が多かった。

2) 二元代表制の見地から

地方自治体においては、首長と議会はそれぞれ住民の直接選挙によって選出される代表機関として本来は対等な関係にあり、自治体運営の両輪とされている。これを二元代表制という。また、地方自治法の改正によって、機関委任事務が廃止され、自治体の処理する事務に関しては、条例制定権と議会の権限が及ぶようになった。つまり、議会にとって執行機関へのチェック機能だけでなく、政策の提案や審議の機能を強化する事が期待され、住民の代表機関である性格がより明確になった。しかし、議員の実感では首長と議会の関係は、意識の上でも、また制度上も、とても対等といえるようなものでないようだ。

【与党・野党意識について】

「二元代表制の理論上は与党・野党はありえない」と理解している議員は多かったが、感覚上は全員が、与党・野党意識があった。市議会では、首長の出身政党で与党・野党意識ができていたが、町村では、首長選挙でどちらについたかで決まり、政党色は、共産党を除いて見られなかった。しかし、いずれにしても首長に対して「野党でやっていくのはかなり損」と思われているようだ。

【議長の任期について】

地方自治法上は議長の任期は4年である。(地方自治法103条2項)これは、「議長が中立公平な立場に立って職務の遂行ができるようその地位の安定をはかり、議長の地位がいやしくも政争の具に供されることのないよう配慮」ⁱⁱⁱしたものである。しかし、聞き取り調査の上では、ほとんどの議長職が申し合わせで1年交代になっていた。ただ、

合併が進行している自治体は混乱を避けるため2年交代にしており、そのまま2年交代を定着させる動きもあるようだ。「議長は単なる名誉職なので1年でかまわない」という意見が年齢、政党を問わず大半であった。議長経験者によれば、「市町村議長会に出席することは、視野を広げる大変な勉強になるので、特別な研修のない議員としては、多くの議員が議長を経験することはかえってよい」ということであった。

【議員提案条例について】

分権委第2次勧告は、国及び地方公共団体に対して「地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、条例による議決事件の追加を可能とする規定の活用を努めること」とした。また、地方分権一括法を改正し、地方議会の活性化を図る観点から、議員が議案を提出するのに必要な賛成数を、定数の8分の1以上から12分の1以上に緩和した。(地方自治法第112条2項)これは、修正動議の提出にも当てはまる。(地方自治法115条の22項)

「議員提案条例」の成立に関しては「実行可能」「やりたいが難しい」議員の提案した政策を市長提案形式にして条例にした方が話が早い」「ニーズを感じられない」といった意見が聞かれた。「やりたいが難しい」という理由は、「会派間の足の引っ張り合いを超えた議員同士の議論が今の議会ではできない。」「議会事務局の法務能力が足りない」というものが多かった。「実行可能」といった議員は、国会議員秘書経験者や、市民派ネットで自治基本条例案を他議会の議員と研究している者などであった。議会事務局に関しては「よくやってくれている」という意見がほとんどだったが、小さな自治体の事務局に「条例制定法務能力」まで期待するのは無理であろう。法務に関する市町村間の共有データベースの作成や、いくつかの議会が共同で議会専門職員を採用するなどの制度の改正が必要と考えられる。

「多くの会派で構成される議会では、議案の提出権を利用して特定の政党・会派が対応策を提案しようとしても、他の政党・会派がそれを牽制するという行動に走りがちになることは、しばしば見られる。」^{iv} 議員が実効性のある条例案を作成

するには、議会の中に議員同士で議論のできる「場」を作る必要がある。そして、その「場」を作るには、議員の意識改革と議長のリーダーシップが必要とされる。その意味では議長は1年ごとの持ち回りではなく、適切な調整能力の持ち主が選ばれるべきであろう。

【首長との距離について】

ほとんどの議員が「良好」と答えた。首長との距離は、議員が自分を与党、野党と考えているかで異なるというよりも、自治体の規模による違いが大きいようである。概して小規模自治体議員の方が、首長と仲良くやっていく方が自治体運営を円滑に進めるのに肝要と考えており、中核、政令都市レベルでは「ある程度の距離感が重要」と主張している。

【議会の一般質問について】

議員の活動において、執行部に対する一般質問が最も重要な職務であろう、というのが市民感覚と思うのだが、この一般質問を軽視する傾向が一部の議員の中に見られる。「わかっていることをあえて質問することはない」「行政担当者をいじめてもなんの益もない」「一般質問に出さなくても問題は解決する」という意見が聞かれた。反対に「一般質問は、あらかじめ調査し、充分わかったうえで問題点を争点として出すのが議員の仕事」という意見もあり、総じて町村議員に前者、市議会議員に後者の意見が聞かれたが、市議会議員でも一般質問を避ける議員は多く存在する。しかし、議会には、「住民の間に存する多種多様な利益関心や意見の分布を直接的に反映させ、審議過程において政策課題を提起し争点を鮮明にさせ、公開の審議を通じて広く住民にそれを知らせることができると」という役割がある。また、審議のなりゆきを議会録に公開し、市民に知らせ、後に検証することが議会の責任ではなからうか。

3) 住民参加の見地から

【情報公開】

情報公開は、政策の形成に住民の参加、合意を促すものである。日本の場合、情報公開は国より地方自治体の方が早く条例化し、施行した。情報公開条例の対象になっている議会は、2004年には2859議会、情報公開条例を制定した自治

体の97%となっている。本調査の回答では、情報公開について、たぶん最も記入式アンケートでは得られない回答が得られたと思う。つまり「情報公開不要」という意見は、まずない。しかし、「情報公開」という言葉にアレルギーを持っている議員は多く見られた。例えば、「行政計画案の段階で住民に知らせることには抵抗がある」理由としては、「住民は議員は何でも知っていると思っているので、聞かれたときに困る」、特に予算案、条例案は作成前に「まず議員に知らせるべき、住民に先に知れると騒動になる。」また、「情報公開、すなわち議員の政務調査費公開」と反応する議員や、「行政が議員に情報公開してくれてない」と感じる議員、委員会や全員協議会の内容は「本音で議論できない」ので公開したくないなど、「情報公開」の内容に解釈の違いが感じられた。つまり、総論では「情報公開」賛成だが、各論になると「ちょっと待ってくれ」といった感じである。

【住民投票について】

住民投票に関しては、保守系無所属、市民派ネット系、革新系無所属に関係なく懐疑的な意見が多かった。「代議制民主主義に反する」「議会軽視」という理由もあったが、むしろ実際に市町村合併に関する住民投票を経験した議員の「住民投票をするなら公平な情報開示、提供が不可欠だが、それがむづかしい」「行政による情報操作が行われる」という意見は、住民投票の重要な課題を指摘している。「適した案件なら住民投票もよい」「すべての住民にかかわることは積極的に行うのが望ましい」との意見もあった。住民投票に適した案件としては、「市町村合併のような地方政府の単位の編成替え」「一定規模以上の地域開発計画」が挙げられた。また、常設型住民投票を支持する議員から、「議員ひとりに歳費が1300万くらいかかるので、議員を減らして、浮いたお金で住民投票を行うくらいでないと議会改革はできない」との意見があった。

【議会報について】

平成17年の議会報の発行状況は、町村で議会の単独発行が81%、町村広報紙と同紙面が12%で、その内議員の手による編集が30%であった。^{vi} 聞き取り調査でも、町村議会議長会が主催する「町村議会広報研修会」や、全国町村議会

広報コンクール」に参加し、積極的に住民にわかりやすい広報を作ろうとしている議員がいた。「議会での一般質問に消極的な議員は、議会報発行に反対する」という意見が多く聞かれた。また、議会報の発行状況は、自治体の規模に関係が無く、むしろ町村の方が熱心な印象を受けた。議会報の内容は、質問内容のみ 質問議員の名前は入っているが、だれがどの質問をしたのかはわからない 質問内容と名前いり 質問内容と名前、写真入りの4種類あるが、「名前や写真を入れるのは売名行為にあたる」との理由で反対されるそうである。また「テレビ放送があるので議会報はいらない」との意見もあった。

【住民の委員会傍聴について】

住民が本会議を傍聴する権利は、地方自治法115条、公開の原則で保障されている。委員会は、標準委員会条例を元に委員長の許可で傍聴できるが、以前は先例により傍聴拒否という所も多かった。^{vii} 今回の聞き取り調査では、傍聴を拒否する委員会はあまりなく、委員長が許可した後、傍聴というところが多かった。「委員長の許可無く勝手に入場OK」というところもあった。「特別委員会の第1回目は、傍聴を許すと特別な圧力がかかるので、話がある程度まとまってから傍聴許可にしてもらいたい」「全員協議会を公開にすると本音で話せなくなる」という意見があった。また、「委員会の資料を傍聴者に渡すべき」という意見もあり、「資料は、要請があれば渡している」「はじめから適当部作成して住民が勝手にとれるようにその辺においてある。」というところもあった。

【夜間、土日議会の開催について】

分権委の第2次勧告では、地方議会の活性化の具体的な措置として、「議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日・夜間議会の開催、住民と議会が直接意見を交換する場の設定などに努める」とされている。夜間、土日の議会開催は、住民の傍聴を増やして議会活動に対する住民の理解を深める。会社員など平日の昼間に職業についているものでも議員になれる道を開く、という2点のメリットが考えられるが、聞き取り調査で、点目を意識した発言はなかった。点目に関しては、「夜間、土日は執行部や担当者が出席できないので無理」「最初はめずらしい

ので傍聴者も増えるかもしれないが、すぐに来なくなるので無駄」といった否定的な意見が多かった。しかし、「市民参加の点からみればやったほうがよい」「合併で広がった周辺部への出張議会が必要」という意見もみられた。なお、議会開会中は首長以下幹部職員が議場に出席するのが慣例になっているが、法律上は、議長から出席を求められた時以外は、出席する義務はない。(地方自治法121条)合併後の地域住民へ説明責任を果たすために、議会の出張は考えられないだろうか。

【議会として住民の意見を聞く場を設けることに関して】

「各議員個人が後援会や企業団体等を通じて、意見を聞く場を持っているので必要ない」という意見がかなり聞かれた。また、議員は「それぞれがライバル関係」にあるので、議会としてまとまった行動は取りにくい、との意見もあった。しかし、地方分権を推進する見地から期待されるのは、やはり議会が積極的に住民の意見を吸収し、政策提言をしていく姿だろう。平成13年の住民参加有識者会議報告書が全国の首長と議長3049件に行ったアンケート「地方分権時代の住民参加のあり方に関する調査」によれば、59.8%が「現在の議会は住民の意思を代表していると思うが、より適切に住民の意思を把握するために、議会にも住民の声を聞く場を作るべきだ」と答え、住民投票の導入、委員会への住民参加などを含めると、全体の72%が議会への住民参加を必要としている。

議会が住民の意見を聞く場を設けた例としては、平成16年、四日市市議会が、議員提案による「市民自治基本条例」を制定の際、「市議会モニター」を制度化した例がある。これは、「市民自治基本条例」制定の特別委員会の議論の中で、市民の意見を広く聴く機会を設ける必要性が確認されたことを受けて制定されたものである。「モニター」は18歳以上の市民で、市議会の特別委員会を傍聴し、意見を文書で提出する。さらに委員会を途中から任意の協議会に切り替え、直接その場で市民に発言させるという制度で画期的な試みといえよう。

町村議会が住民懇談会を実施している例も少数ながらある。これは、議員の選挙地盤にこだわらず、きめ細かく住民の声を聴く試みで、町村議会

議長会の「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」によると、今のところ5%程度実施されている。「なかには議員全員を地盤とは無関係に抽選で地域に割り振り、懇談会の設定から記録まですべて議員だけで分担し、それぞれの情報を持ち寄って意見交換し、担当した地域には議会限りで対応可能なものや執行部当ての要望を活字にして次回の懇談会に手渡すところも出てきた。」^{viii}市町村合併で、議員が少なくなった地域に対して、住民の不安を払拭する意味からもこのような住民懇談会は重要であろう。また、全員協議会で住民との懇談を行うという方策も考えられるのではない。

【参考人制度】

平成3年の自治法改正によって法制化された参考人制度は、委員会の活動を活発にし、住民意見をより議会に反映させるための制度である。趣旨は公聴会と同じであるが、開催についての公示が無く、意見を聞きたい人を特定でき、議決案件以外についても開催できるなど、公聴会より簡便な手続きで開催できるので、議員と住民が意見を交換できる場として期待されるものである。しかし、本調査によると、参考人制度を知っていた議員は、23名中6名で、実施したことのあるのは、政令都市、中核都市のみだった。実施した議会の議員によると「リラックスして聞けるので良い」という意見であった。他方、「小さな町だと参考人として呼びづらい、個人的に聞く方が角がたたない」という意見もあった。

4) 合併の影響

合併の影響に関しては、まだ合併したばかりなので、議員もよく把握できていない状態であった。

【地域審議会の状況】

合併で組み込まれた地域の自治を守るために創設された地域審議会に対する議員の評価は、旧行政職員、自治会、議員の三者の関係がうまくいつているかどうかで違っている。「振興事務所と自治会、議員が協力して、合併後の地域を盛り上げなくてはならない。常に話し合いの場を持つようにしている」という地域もあるが、「地域審議会は市長の諮問機関であり、議員と連携をとろうとしない、ばらばらである」という地域もあった。

【合併された地域の議員の声】

「市と町村では行政のあり方があまりにも違い、旧町村からの議員は、市の議員として慣れるのに時間がかかる。」

「合併によって範囲が広くなり後援会組織の必要性が出てきた。」

「大きくなったので、会派を作る予定がある。」

「山間部と平地の合併なのでお互いの事情がわかりにくい。」

「財政指数がまあまあなら、税源移譲を進める事で合併の必要は無くなる。小さな自治体の方が小回りがきく。」

まとめ

今回調査をお願いした議員の皆さんは、大変お忙しい中、快くインタビューに応じて下さった。時には、耳の痛い質問もあったと思うが、皆さん、質問の一つ一つにじっくり考えて答えて頂けた。また、本調査にかなり興味を示され、今後の研究にもご協力いただけるという多くのお言葉もいただいた。

今回の調査を通して、地方議員は、今、危機感を持っていると感じられる。しかし、議員には行政職員のような体系的な研修があるわけではなく、個人個人で勉強していくしかない。政党・会派を超えて、議会としてまとまった意見を形成することも難しい。また、いざ選挙となると他議員が全てライバルとなる宿命がある。このため議員は、他の議員に利するような活動を避けがちと思われる。しかし、実際に見聞きすると、地方議員は地域の生活者として、時には政党の壁を越えて、「気が合い、よく話をする」ということも結構あるようだ。議会が十分に役割を果たしていないという地方議会への批判は、議員の資質によるものが大きいといわれている。確かに、地方議員の活動は個々の動きになりがちで、個々の資質による部分は決して小さくない。しかし、現在の地方議会が批判されるような状態に陥っている原因は、単に個々の議員の問題にだけあるのではないと思われる。「議員の仕事」の内容を整理、定義し、「議員活動」の環境を整備し、住民参加を促すことが、地方分権を担える地方政府の住民代表機関への道であろう。

註

ⁱ 所属政党は、議員本人の自己申告である。自民党員であっても公認でなければ保守系無所属としている。革新系無所属というのは調査対象でみつからず、市民派・市民ネットという無所属が多い。しかし、市民派といっても自民党員というものもある。

ⁱⁱ 調査対象議員の所属地域 括弧内は合併前の地域 岐阜市2名 大垣市1名 各務原市2名(川島町1名)本巣市2名(糸貫町1名 根尾村1名)大野町1名 揖斐川町2名(久瀬村1名)北方町1名 池田町1名 瑞穂市1名 美濃加茂市1名 多治見市1名 可児市2名(兼山町1名)高山市1名 名古屋市2名 江南市1名 高浜市1名 小牧市1名

ⁱⁱⁱ 原田尚彦「地方自治の法としくみ」p89

^{iv} 東京市政調査会研究部「都市議員の研究」p126

^v大森彌「分権改革と地方議会」p104

^{vi}加藤幸雄「新しい地方議会」p237

^{vii}平成16年の全国町村議会の調査では52%が委員会を本会議同様に公開、25%が全員協議会を公開している。平成8年の都市議員への調査では、委員会傍聴はほとんど許可していなかったため、この点では議会の意識が市民参加へと変化してきたといえるだろう。

^{viii} 第二次地方(町村)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」平成17年3月

参考文献

大森彌 2002

「分権改革と地方議会」ぎょうせい

大森彌 2000

「分権時代の首長と議会 優勝劣敗の代表機関」ぎょうせい

加藤幸雄著 2005

「新しい地方議会」学陽書房

野村稔 2000

「地方議会への26の処方箋～分権改革のフロントランナーとなるために」ぎょうせい

原田尚彦 2005

「地方自治の法としくみ」学陽書房

(財)東京市政調査会 1996

「都市議員の研究」(財)東京市政調査会

黒田展之 1984

「現代日本の地方政治家」法律文化社

山崎正 2003

「地方議員の政治意識」日本評論社

室井力 2003

「住民参加のシステム改革」日本評論社

全国知事会 2004

「地方自治の保障のグランドデザイン」自治研究第80巻 第5号