

第2章

自治体議会の論点と対策

(公財) 地方自治総合研究所

研究員 新垣 二郎

1. 基本的な考え方

本委員会では当初、世間を賑わせていた高知県大川村の町村総会をめぐる動きや総務省研究会での自治体議会の改革論などの動きに注目し、自治体議員のなり手不足問題を1つの手掛かりとして議論を展開していこうと考えていた。だが、その方針では問題の本質に迫ることができないことに、我々は早い段階で気づかされることとなった。

確かに、現在の自治体議会のあり方をめぐる重要課題の1つとして、なり手不足問題が注目されている。しかし、より大きい枠組みで問われているのは、地方自治に関わる人々の態度、つまり“普通の”一般住民の問題意識であろう。人々はどこかで地方自治を所与のもの、他律的なものとして考えてしまい、自らの時間・労力を供出してまで参画するほどのものではないと考えてしまっていないだろうか。「コモンズの悲劇」を引き起こす恐れのある、ある種のステレオタイプに根ざした諦観・疎外感の広がり、問題をより深刻化させているように感じる。自治体議会のなり手不足問題とは、地方自治のあり方が直面している諸課題の“氷山の一角”が現出したに過ぎない。

ただし、当然ながら、この状況はここ数年間で突然できあがったものではない。戦後のいわゆる民主的な地方自治がスタートして以降の長い歩みのなかで、徐々に、しかし着実に起こっていた変化の積み重ねである。そして、これも当然ながら、その歩みは単線的ではなく、幾つもの流れが輻輳し、時には逆流しつつも出来上がった形として捉えるべきであろう。その意味で、現時点での問題性をフォアキャスト的に把握しておき、その（打開策とまではいなくても）善後策を議論・共有しておくことは、今後の地方自治の営みを問い直す上で重要な作業となろう。

本委員会では、このような問題意識から1年間にわたり議論を重ねてきた。その基本的な方向性としては、概ね2点あったように思われる。1つ目は、地方自治の多様性を守っていくためには、我々の議論や提言もまた多様であるべきだということ。2つ目は、実際の法制度についての改革提言もあくまでパッケージとしてではなく、それぞれの自治体が個別に選択できるようなものとして想定すべきだということ。この基本線から、「自治の担い手を厚くする」という課題について、以下で展開されるように、「『住民』の政治関心を高める」、「『議会』の魅力を高める」、「『行政』との協力体制を高める」という3つの側面からの提言が作られ

ていくこととなった。

2. 具体的な論点

(1) 「住民」の政治関心を高める

本委員会の議論では、自治体議会のあり方を議論する大前提として、低投票率や無投票などに代表される「住民」の政治関心の低さがしばしば話題にあがっていた。確かに近年、全国各地で多発している住民投票の動きを見てみると、投票率が50%に届かない場合は開票しないというようなケースも見受けられる。また、自治体議員に占める女性の割合も依然として低く、地方では女性議員が0という町村も多い。“民意”をどのレベルでオーソライズするかは難しい課題である。

ただし、低投票率や無投票当選の頻発、自治体議員におけるジェンダーの偏りなどについては戦後一貫して見られた現象であり、市町村レベルの投票率に関して言えば、それ自体は国政レベルや府県レベルよりも比較的高めで推移している。また、投票率の高低が必ずしも「住民」の自治概念や民主主義の理解・定着度合いと連動しているとは言えない可能性にも留意する必要がある。

自治体はこれまで、度重なる市町村合併によって広域化・高度化の一途を辿ってきた。そのたびに「住民」と自治体の感情的距離は遠ざかり、また昨今の厳しい財政状況も手伝って、自治体に対してある種の無力感に似た感情を強くしてきているように思う。この状況において「住民」の政治関心を高めるということは、経済社会の空間に離脱している、あるいは軸足を置きすぎている「住民」をいま一度、政治社会の空間へ引き戻すという意味で重要であり、同時に、自らの判断・行動が自らの暮らす地域社会・自治体の行く末を左右するという自治意識を涵養する意味でも重要である。本委員会では、社会に存在する色々な“タグ”を発見しつつ、そこから彼ら彼女らを自治の空間に引き戻すための具体策として「主権者教育」「議員活動と地域の繋がり」「投票機会」という3点に注目した。

① 主権者教育の拡充・向上

選挙権年齢の18歳引き下げを1つの契機として、現在、中学校・高校で議会見学や模擬投票などの取組みが各地でおこなわれている。しかし、政治そのものへの関心の惹起や政治的アイデンティティの形成に繋がっているとは必ずしも言えないのではないかと。

教育行政における伝統としての「政治的中立」という軀は、確かに重い。しかし、若年層がSNSなどの媒体から不確定な情報を自ら取り込んでいるであろう現状に鑑みると、そろそろ政治教育の制度設計が必要になってきているように思われる。議会が選挙管理委員会や教育委員会などと積極的に連携し、中高生の提言等を恒常的な政策形成ルートに乗せる形でしっかり吸い上げて政策実現させていくような、新しい方式を模索していくことが重要になってくるのではないかと。

② 議員活動のPR力の向上

自治体議員の活動は、大多数の「住民」にとって関心の外にある。それは、議員らが普段何をしているか判然としないため興味がわからないという理由だけではないだろう。何をしても、自らの日常生活に与える影響が（殆ど）無いと見做していることもあると考えられる。

この厳しい現状を変えていくには、少なくとも議員サイドから「住民」の関心を引き付けられるような広報活動のあり方を考えていく必要がある。議会での審議結果を淡々と伝えるのではなく、議員間討議の内容や、その結果住民生活にどのような影響が出るか、具体的な解説を加えるなどの工夫を講じるべきではないか。また、市町村合併の影響を加味すると、町内会自治会や地域活動、市民活動などを通じた地域要望の吸い上げにも積極的に着手すべきではないか。

③ 投票所の確保

「平成の大合併」に伴い選挙の際の投票所・開票所の統合も各地で進んだが、近年またこの動きが目立ってきている。広域化した市町村に投票所が数箇所しか点在していないような状況では、移動手段の確保が難しい「住民」の「政治離れ」を一層加速させる危険性を孕んでいると言える。

確かに、自治体職員にとって選挙の事務とは煩雑で責任が重いものであり、積極的に引き受けたくない仕事の1つであろう。しかし、それでも投票の機会の確保は、住民を政治空間にひきつけるための“入り口”を作るという意味を持っており、民主主義が地域に根付くための必要条件である。少なくとも、経費の効率化のような観点から論じられて良いものでは決してない。投票のしやすさという観点からは、投票カーの巡回のような、「投票所に行く」ではなく「投票所が来る」という逆転の発想からの取組みをより一層進めていくことも考えられる。また、今後はインターネットによる投票なども選択肢の一つとして考えていくべきではないか。

(2) 「議会」の魅力を高める

本委員会の議論の出発点が町村総会をめぐる一連の動向であったことからもうかがえるように、自治体議員のなり手不足問題というのは、過疎地の町村など小規模自治体で深刻になりつつある。議員のなり手不足は現職議員の固定化と高齢化を生み、固定化・高齢化は政策議論の停滞と形骸化、そして住民一般の政治関心の低下にまで繋がる危険性を孕んでいる。

今後も「議会」を自治の中心に据え続けるためには、その構成員である議員一人ひとりの資質や政治態度、活動内容なども重要ではあるが、その前提として「議会」を民主主義のプラットフォームとして機能させ、未来の議員達を惹きつけることができるような確かな環境整備が必要となる。本委員会では、このような観点から、「議会」自体の魅力を高めるための具体策として「議員定数」と「報酬」の2つの側面に議論が集まった。

率直に言って、この問題は特に目新しいものでも何でも無い。しかし、自治の根本を規定するのは“人”であり、それは具体的には我々の代理人としての議会議員や行政職員である。その部分を補強するためには、結局その代理人達の数やライフコースのあり方自体と向き合わざるを得ないという「当然の事実」こそ、議論を通じて委員間に共有された問題意識であったように思われる。

① 議員定数の維持

自治体議員は、これまで一定程度地域代表としての役割を果たしてきたが、近年では「平成の大合併」によって担当区域が拡大することとなり、相対的に住民との接点は希薄化された。しかし、この大幅な代表制の後退を経てもなお、自主的に、あるいは地域団体などの要望を受けて議員定数を減らす自治体が後を絶たない。あたかも「議会」のスリム化が「行政」改革の対象として受け止められているかのようである。

もちろん、どのくらいの議会議員数が適正かという問題は、いずれの時代にも付きまとうものである。ただし、戦後一貫して議員定数は減少の一途を辿っており、同じように地域政治における「議会」のプレゼンスや住民からの評価も低迷の一途を辿っていることに鑑みれば、既にこの一連の流れを食い止めるべき時期に来ているのではないか。安易な定数削減が議員個人の負担を増やし、住民からの要望に応えられないが故にパフォーマンスに不満が募り、議員定数そのものの削減の動きが生まれるという“負のスパイラル”を断ち切らない限り、「住民と歩む議会」の土台すら守れないことを十分に認識する必要があるのではないか。

② 議員報酬・政務活動費の確保

通常、議員報酬が十分に確保できない小規模自治体では立候補者が少なく、立候補者が自営業や企業経営者、有資格者、年金生活者などの階層に限定される傾向にある。専門の議員として生活できるレベルの報酬が保障されていないがゆえに、生活に困らない所得のある階層しか立候補できない（したがらない）という状況が生まれてしまっている。

多様な人材が「議会」と関わり、政治の奥深さ・面白さを体得してもらうためには、当然ながら、「議会」自体を快適な環境に変える必要がある。議員報酬や政務活動費など、「議会」の構成員としての任務を果たしていくための諸費用は、デモクラシー・コストの1つとして肯定的に捉えるべき事柄ではないか。ただし、その額面の基準を設けることは非常に困難である。基本的には住民が納得する金額ということになるだろうが、それは家族を養える程度ということになるか。年齢によって高低差を付けるという手法も検討すべきか。

(3) 「行政」との協力体制を固める

わが国の地方自治では一般に、議会と「行政」の機関対立主義が想定されていると言われ

る。ただし、実態としては、執行機関である「行政」が優位性を確保できるような制度的建付けとなっており、議事機関である議会はいまのところ、諸資源の制約などから「行政」と異なる代表性のアイデンティティを確立できているとは到底言えない。近年、国レベルで大胆な議会制度改革の方向性が矢継ぎ早に示されてきていること自体、このことを如実に示している。また、議会ではそのトップである議長職を短期間で交代する人事慣行を継続してきたため、実務の分かる“熟練者”を自ら育成して「行政」サイドとの協力体制を構築することに失敗している。

一方、議会が厳しい状況に置かれ、議会軽視論が台頭することは、「行政」にとっても有益ではない。「行政」に競合・対抗できるような機関の不在は、その運営に緊張感を欠くことになり、政策判断の誤りをもたらしかねない。地方自治という統治システムの採用原理が根本的に多様性の遵守にあると考えるならば、首長をトップとする組織的行動について、個々の議員がそれぞれ様々な角度からモニターし提言できるような体制を作り上げることがその本旨に適う改革ベクトルであろう。そして、それが両者にとっても長期的にみてウィン・ウィンの関係を構築していくことに繋がると考えられる。本委員会では、このような観点から議会と「行政」との関係性について議論をおこなってきた。その基本的な方向は以下の2点に集約することが出来る。

① 議会事務局の人員拡充・待遇改善

現状で議会の活動を下支えする議会事務局の人員は、「行政」の人事スキームの中に組み込まれながら編成されている。そのため、大幅に人員が割かれることはほぼ皆無であり、また一定の年限が経過すると異動していってしまう。議会が本来的に期待されている役割の1つである政策立案の段階まで手が回らず、活動サポートの諸スキルもうまく蓄積・継承されないという問題が生じている。

この点の解消はひとえに人的予算をどれだけ確保できるかという点に尽きるが、例えば有識者のアドバイザー招聘など、外部からの人材投入を積極的に検討してみてもどうか。また、議会事務局の人員は「行政」サイドに採用されているにもかかわらず、議会開会中はしばしば「行政」サイドと対立関係にさらされるという制度上の難点についても、なんらかの対応策が必要なのではないか。

② 行政職員の立候補要件の緩和

地方では、公務員職が地元一番の優良就職先とされているところが少なくない。とりわけ、小規模な自治体ではその傾向が強いといわれており、むしろ自治体の仕事が地元一番の経済活動というところもある。そして、地元の有能な人材は待遇の良い職場環境を求めると考えれば、その向かう先は自ずと議会よりも「行政」になる。

この現状を逆手にとって考えれば、「行政」に対するモニタリングや提言などを「行政」自体におこなわせるという手段も一考の余地があろう。すなわち、休職専従のような仕組

みを適用したり、失職要件を立候補時ではなく当選時にしたりするなど、行政職員を議会に参加させやすくするという手法が考えられるのではないか。また、裾野の拡大という意味では、必ずしも「行政」に範囲を留める必要はないかもしれない。例えば、地域の自治活動に関心の高いサラリーマンが一定期間だけ議員に転身する場合や、任期満了あるいは落選した場合についてのセーフティネットの構築などは、個別自治体レベルや個別企業レベルではなく法制度としてしっかり整備していくべきではないか。